

# Ayuda económica y seguridad nacional

La ayuda externa de Estados  
Unidos, del Plan Marshall  
a la posguerra fría

José Antonio Sanahuja

 Entinema

Serie Con-Textos de Ciencias Sociales

 4

**AYUDA ECONÓMICA  
Y SEGURIDAD NACIONAL**  
LA AYUDA EXTERNA DE ESTADOS UNIDOS,  
DEL PLAN MARSHALL A LA POSGUERRA FRÍA

José Antonio Sanahuja

Primera edición: marzo 1999

© José Antonio Sanahuja, 1999

Entimema

Fuencarral, 70. 28004 Madrid

Teléfono: 91 532 05 04.

Fax: 91 532 43 34

ISBN: 84-8198-287-3

Depósito legal: M-15.619-1999

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *Copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocer, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo público.

*A la memoria de Marta*





## ÍNDICE

Agradecimientos	7
I. INTRODUCCIÓN	9
II. LA AYUDA EXTERNA COMO INSTRUMENTO DE LA CONTENCIÓN (1947-1960)	13
1. Los antecedentes históricos	13
2. El programa Greco-Turco, la Doctrina Truman y el Plan Marshall (1947-1952)	14
3. La ayuda externa y la proyección global de la contención (1949-1960)	17
4. Ayuda alimentaria, intereses económicos y geopolíticos: la PL-480 (1954)	20
III. AUGE Y DECLIVE DEL DESARROLLISMO: DE KENNEDY A VIETNAM (1961-1975)	23
1. El desarrollo entra en escena: la Ley de Asistencia Extranjera de 1961	23
2. América Latina y la experiencia de la "Alianza para el Progreso"	29
3. Ayuda, guerra y contrainsurgencia: el fracaso de Vietnam	31
IV. "NUEVAS DIRECCIONES": LA AYUDA EXTERNA EN LA DÉCADA DE LOS SETENTA	35
1. Los fundamentos teóricos y políticos del nuevo enfoque	35
2. Nuevas Direcciones (1973) y las reformas legislativas de la década de los setenta	38
3. El impulso a la asistencia multilateral y la expansión del Banco Mundial	40
4. Seguridad nacional y desarrollo en Nuevas Direcciones y la etapa McNamara	41
5. Prioridades estratégicas y asignación de la ayuda: los casos de Israel y Egipto	44

V. NEOCONTENCIÓN, NEOLIBERALISMO Y AYUDA EXTERNA: DE REAGAN A BUSH (1981-1989)	49
1. La redefinición conservadora de la política exterior y la neocontención	49
2. Neoliberalismo y ayuda: programas de ajuste y Consenso de Washington	50
3. La incorporación de neoliberalismo y la democratización a la ayuda externa	53
4. En busca del consenso interno: los Cuatro Pilares y el Informe Carlucci	56
5. Seguridad nacional y políticas de ajuste: el caso de Centroamérica	57
VI. LA CRISIS DE LA AYUDA EXTERNA EN LA POSGUERRA FRÍA: DE BUSH A CLINTON (1989-1997)	67
1. Inercias burocráticas y conceptuales: la ayuda externa en el periodo Bush	67
2. <i>Trade, not Aid</i> : libre comercio y apoyo a las "Democracias de Mercado"	69
3. Narcotráfico, ayuda y seguridad nacional en la posguerra fría	71
4. Recelos, inacción y crisis: la ayuda externa a Europa Central y Oriental	72
5. Perspectivas y debates sobre el papel de la ayuda externa en la posguerra fría	74
6. Reformas fallidas y bloqueos legislativos: la ruptura del consenso sobre la ayuda externa y la política exterior	79
VII. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS	87
VIII. APÉNDICES	93
Apéndice I: cincuenta años de ayuda de Estados Unidos (1947-1997). Cuadro-resumen	93
Apéndice II: las modalidades de ayuda bilateral de Estados Unidos	96
IX. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	111
X. SIGLAS Y ACRÓNIMOS EMPLEADOS	125

## AGRADECIMIENTOS

Esta publicación no hubiera sido posible sin la colaboración y ayuda de diversas personas e instituciones, a las que deseo expresar mi gratitud y reconocimiento. A ellos se deben los aciertos que pudiera haber en esta obra. De las opiniones y errores que en ella pudieran encontrarse, por supuesto sólo el autor es el responsable. En primer lugar, quiero expresar un agradecimiento especial a Celestino del Arenal, catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense, por su apoyo y aliento y su rigor académico y honestidad intelectual, que han sido un acicate y una permanente fuente de inspiración para mi trabajo. También quiero dirigir un agradecimiento especial a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense, por respaldar esta publicación, a Fernando García Selgas, vicedecano de Investigación, por su comprensión en un periodo difícil desde el punto de vista personal y profesional, así como a José Ángel Sotillo, profesor en dicha facultad, por su amistad y su ayuda.

Mi agradecimiento se extiende a Clarence Zuvekas y Mary C. Ott, economistas de la AID en Washington, por sus valiosas críticas y comentarios. Anne E. Langhaugh, investigadora en el Centro de Documentación de la AID (CIDE) en Washington, Nina Serafino y Jonathan Sanford, del Servicio de Investigaciones del Congreso, me han ayudado a localizar y obtener un gran número de documentos originales que de otra forma no me hubieran sido accesibles. Isaías Barreñada, experto en Oriente Próximo y el mundo árabe, me ayudó a identificar bibliografía sobre la ayuda a Israel y Egipto. En Centroamérica conté con la inestimable ayuda de Sary Montero, Ana Hidalgo, Martha Honey y Tony Avirgan. Ottón Solís, ex-ministro de Planificación de la Administración Arias, también hizo valiosas aportaciones. Carlos Closa, profesor de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Complutense, tuvo la paciencia de revisar el original y hacer valiosos comentarios críticos. Los profesores Roberto Mesa, Patxi Aldecoa, Esther Barbé, Rafael Caldach y Gustavo Palomares, presidente y miembros del tribunal que juzgó la tesis doctoral de la que surge este ensayo, hicieron oportunas críticas y observaciones, que espero haber sabido incorporar. El último y más especial agradecimiento es para Manuela Mesa, por todas las razones que se puedan imaginar.

*José Antonio Sanahuja*

Madrid, octubre de 1998



# I

## INTRODUCCIÓN

En 1998 se conmemoró el cincuenta aniversario del “Plan Marshall”, el programa de asistencia económica que dio origen a la política de ayuda externa de Estados Unidos y en general a la cooperación bilateral al desarrollo. En los cincuenta años transcurridos desde su creación, Estados Unidos ha proporcionado más de 500.000 millones de dólares con el objetivo declarado de promover el desarrollo económico y la seguridad nacional de los países receptores. La mayor parte se ha canalizado de forma bilateral, y una quinta parte —en torno a 100.000 millones— a través de organizaciones multilaterales como el Banco Mundial. En dólares corrientes de 1992 esta cifra equivaldría a 1,1 billones de dólares; esto es, una quinta parte del PNB estadounidense de ese año (Bandow 1992: 75, con datos de la AID).

Este enorme volumen de recursos revela que la ayuda externa ha sido, junto con la fuerza militar o la presión diplomática, una herramienta común de la política exterior de Estados Unidos y de su “diplomacia económica” (*economic statecraft*), en expresión de K. Holsti (1995: 170), y uno de los medios más utilizados para el ejercicio de la hegemonía en el sistema internacional posterior a la Segunda Guerra Mundial. En 1962 el presidente Kennedy declaró que “... la ayuda externa es un método por el que Estados Unidos mantiene una posición de influencia y control alrededor del mundo y sostiene un buen número de países que podrían caer en el colapso o pasarse al bloque comunista” (Hancock 1989: 71). En 1964 el secretario de Defensa McNamara, afirmó que “... el programa de ayuda externa es la mejor arma que tenemos para asegurar que nuestros propios soldados no necesiten ir al combate” (Bello 1994: p. 12). Estas declaraciones —y otras muchas similares que podrían citarse— reflejan que Estados Unidos ha utilizado deliberadamente el “poder del dinero” para modelar el sistema económico internacional, asegurar sus objetivos de política exterior en su zona de influencia y en áreas en disputa, y de esa forma mantener la *pax americana* de una forma menos costosa y coercitiva que a través del uso directo de la fuerza militar. La hegemonía estadounidense y la evolución de las relaciones internacionales desde 1945, la internacionalización de la economía estadounidense, la conformación del sistema económico mundial y la situación de los países en desarrollo dentro del orden bipolar y las relaciones Norte-Sur, no podrían entenderse adecuadamente sin hacer referencia al ingente caudal de dólares que Estados Unidos ha canalizado como ayuda externa desde la puesta en marcha del Plan Marshall en 1947.

Este ensayo es una revisión actualizada de parte de la tesis doctoral que el autor defendió en julio de 1996, titulada *La ayuda de Estados Unidos a Centroamérica*,

1980-1992. Por razones de espacio y de interés para la comunidad académica se ha optado por el capítulo de la tesis en el que se hace un recuento histórico de la ayuda externa de Estados Unidos en los cincuenta años transcurridos desde el Plan Marshall —la iniciativa que dio origen al actual sistema internacional de cooperación al desarrollo— hasta la crisis de la ayuda externa de la posguerra fría. El texto original, no obstante, ha sido sometido a una revisión completa para asegurar su autonomía y puesta al día, se han incluido varias secciones nuevas y se ha ampliado notablemente la bibliografía consultada.

El propósito primordial de este libro es analizar el origen y evolución de la política de ayuda externa de Estados Unidos en el marco tanto de su política exterior como de las relaciones internacionales contemporáneas. El argumento principal que se sostiene a lo largo de este recuento histórico es el siguiente: la ayuda externa de Estados Unidos, debido a sus orígenes y condicionantes históricos e ideológicos, ha estado subordinada primordialmente a objetivos de seguridad nacional derivados del contexto de la Guerra Fría, y en concreto a lograr objetivos diplomáticos y estratégicos de corto plazo, sostener regímenes autoritarios afines a Estados Unidos, y financiar conflictos armados en las áreas periféricas de la confrontación Este-Oeste. Aunque desde el *establishment* político y académico se ha pretendido que seguridad nacional y desarrollo económico y social podían ser propósitos compatibles y reforzarse mutuamente, en la práctica la supeditación de la ayuda a objetivos de seguridad de corto plazo ha significado una rémora para el desarrollo económico y social o, en el mejor de los casos, que éste haya quedado en segundo plano respecto a los imperativos políticos y estratégicos de la potencia hegemónica. En los años noventa, como resultado de ello, la ayuda externa se ha visto sumida en una crisis en la que está en juego su propia supervivencia. La implicación hegemónica global de Estados Unidos y en particular la ayuda externa han visto desaparecer su justificación primaria —la seguridad nacional y la lucha contra el comunismo— con la misma rapidez con la que se desmoronó el Bloque del Este. La ayuda externa, en un contexto en el que resurge el aislacionismo, ya no se considera necesaria. La Administración Clinton ha intentado encontrar nuevos argumentos para justificar la ayuda externa y adaptarla a un nuevo orden mundial, de contornos aún imprecisos, vinculando el interés nacional de Estados Unidos y los problemas del desarrollo y las relaciones Norte-Sur. Sus intentos de reforma, sin embargo, no han logrado sobreponerse a las tendencias aislacionistas domésticas ni a la crisis de credibilidad de una ayuda que ha tenido propósitos reales muy alejados de sus objetivos declarados y que durante décadas se ha mostrado incapaz de generar desarrollo duradero.

Como puede deducirse de todo lo anterior, a lo largo de estas páginas no se considera a la ayuda externa como una variable autónoma ni un rasgo permanente de la política exterior de Estados Unidos o de cualquier otro actor internacional. Su origen y evolución se explican, más bien, a partir de los factores y procesos histórico-estructurales que han dado forma al orden mundial antes y después de la caída del muro de Berlín: en primer lugar, el conflicto Este-Oeste y la conformación de “áreas de influencia”; en segundo lugar, el proceso de descolonización y la fractura Norte-Sur; y en tercer lugar, el proceso más reciente de mundialización o globalización económica. La preeminencia que se otorga a estos factores no quiere decir que se descuiden las variables y las fuentes políticas domésticas de la ayuda, que en el caso de Estados Unidos, por las particularidades de su sistema político, son de gran importancia. Aunque no es el tema central de este libro, en

varias secciones se hará referencia a esta cuestión. Existen otros estudios que centran su análisis en estas variables (Rondinelli 1987 y 1989, Porter 1990, y particularmente Ruttan 1996), y a ellas hemos dedicado un capítulo de la tesis en la que se origina este libro (Sanahuja 1996, I: 170-214).

Este libro no aborda la cuestión de la ayuda externa desde un punto de vista teórico, ni pretende debatir los distintos modelos teóricos que desde la teoría de las relaciones internacionales intentan explicar el fenómeno de la ayuda externa y la cooperación al desarrollo. En sus páginas, sin embargo, hay un argumento teórico que es necesario hacer explícito: esta obra parte del enfoque histórico-estructural que se ha desarrollado dentro de la teoría crítica de las relaciones internacionales y, más en concreto, en el marco de la “nueva” economía política internacional, tributaria de autores como Hoogvelt (1997: 10), Hettne (1995a: xiii y 1995b: 14) y, sobre todo, Robert W. Cox (1996 [1981]). Desde esta perspectiva se subraya el vínculo existente entre la cooperación internacional y el ejercicio del poder hegemónico dentro del orden mundial: “El análisis de la ayuda desde la perspectiva de la Economía Política Internacional, más que en términos de los objetivos declarados oficialmente por ella, podría revelar nuevas dimensiones sobre su papel (...) como mecanismo de estabilización y de posterior difusión de valores cruciales en el orden hegemónico mundial” (Hettne 1995: 154). Ese vínculo, sin embargo, no es necesario ni inevitable. La ayuda externa y la cooperación internacional pueden ser un instrumento para unas relaciones internacionales más cooperativas, y de hecho son también una arena de confrontación y un vehículo de valores y prácticas contrahegemónicas de otros actores sociales (Cox 1996 [1992]: 514-515). De esta forma el enfoque estructuralista se presenta como opción normativa al servicio de un proyecto universalista y emancipador, eludiendo el riesgo tanto del relativismo como del determinismo histórico característico de otras propuestas teóricas recientes (Linklater 1996: 279-280).

Desde esta perspectiva se subraya, asimismo, el carácter histórico y contingente de los diferentes modelos teóricos que han intentado aprehender el fenómeno de la ayuda externa. Según indica el propio Cox (1995: 31), “... no hay teoría independiente de un contexto histórico determinado”. Como se expone en este libro, algunos de los modelos teóricos utilizados para explicar el fenómeno de la ayuda externa —en particular el modelo realista y neorrealista y los enfoques pluralistas de la década de los setenta—, al igual que las teorías del desarrollo económico, proporcionan la base racional y la justificación teórica de las políticas de ayuda externa, y promueven la gestación de los consensos ideológicos en los que se basa el ejercicio de la hegemonía. De esta forma, el estructuralismo histórico se opone al carácter pretendidamente objetivo y ahistórico de las teorías neorrealistas de la estabilidad hegemónica o al institucionalismo neoliberal (Cox 1996 [1981]: 88). La teoría es, en la epistemología y el método de Cox, parte misma de la problemática de estudio (Hoogvelt 1997: 10). En consecuencia, en este libro los modelos y propuestas teóricas que han fundamentado las políticas de ayuda externa se examinan subrayando su estrecha relación con las fuerzas políticas y sociales y el contexto histórico en el que fueron gestadas, y se valora de qué forma contribuyeron a moldear las políticas y, a su vez, fueron afectadas por éstas.

El énfasis en la seguridad y el interés nacional característico de las políticas de ayuda de Estados Unidos está enraizado en la tradición realista que impregna el pensamiento político estadounidense. El vínculo entre ayuda e interés nacional, considerado un



vínculo axiomático desde esta perspectiva, hace de la ayuda externa —tanto en la teoría como en la praxis política— un instrumento para el ejercicio del poder hegemónico, al margen de la retórica humanitaria o de las metas declaradas de desarrollo con la que ésta puede ser justificada. Sin embargo, reconocer este vínculo no supone aceptarlo acríticamente. En estas páginas se utiliza la propia lógica realista con propósitos críticos. Como ha señalado Cox (1996 [1992]: 504), el realismo clásico "... es una teoría crítica en la medida que no acepta las apariencias en su valor facial, ya que pretende adentrarse en su significado intrínseco". Ello representaría, por utilizar términos de Maquiavelo, la crítica que la *piazza* hace al *palazzo* y a la razón de Estado. De nuevo Cox advierte (1996 [1992]: 505): "el realismo clásico puede ser visto como un medio para empoderar a los más débiles, un medio para desmitificar los instrumentos manipuladores del poder". Ésa es, en gran medida, la perspectiva de este libro: no pretende ser una crítica de la ayuda al desarrollo *per se*, ya que la ayuda puede promover un desarrollo humano y sostenible basado en principios de justicia y equidad, y a través de ello, promover una visión de un orden mundial alternativo (ver, por ejemplo, Lumsdaine 1993: 3-30). Pero lo que sí pretende, en suma, es cuestionar una política de ayuda externa que ha tenido en el ejercicio del poder y la hegemonía su principal propósito, y ha hecho del interés nacional su fundamentación exclusiva.

## II

# LA AYUDA EXTERNA COMO INSTRUMENTO DE LA CONTENCIÓN (1947-1960)

### 1. LOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Los subsidios y donaciones a gobiernos afines, a aliados militares y a fuerzas insurgentes afines y los socorros enviados en situaciones de desastre forman parte de la acción exterior de Estados Unidos desde el siglo XIX. Se trataba, no obstante, de actuaciones puntuales que no prefiguraban un programa de asistencia permanente como el que se estableció después de la II Guerra Mundial. Entre los precedentes se podrían citar el apoyo económico a los nacionalistas griegos en 1820, la ayuda enviada a Irlanda con motivo de la hambruna de 1840, o la enviada a Cuba y Filipinas durante la guerra con España (Curti y Kendall 1954).

Con motivo de la I Guerra Mundial y la guerra civil en Rusia, y con el liderazgo del posteriormente Presidente Hoover, se establecieron instituciones públicas y privadas como la Comisión para el Socorro de Bélgica (1914-1919); la *US Food Administration*, creada en 1917 y la *American Relief Administration* (ARA) establecida en 1918. Estos programas fueron presentados como obras filantrópicas, pero pretendían sobre todo facilitar la comercialización de los excedentes de la ya entonces primera potencia agrícola mundial, eran parte del esfuerzo de guerra tras la entrada de Estados Unidos en la contienda, o pretendían oponerse a la revolución bolchevique en Rusia. Entre 1914 y 1923 Estados Unidos suministró 33,9 millones de toneladas métricas de productos alimenticios a 23 países y territorios, con un valor de 5.250 millones de dólares de la época, logrando así triplicar sus exportaciones de alimentos (Portillo 1987: 21-62, Wallerstein 1980: 27-31).

Durante la II Guerra Mundial Estados Unidos activó la Ley de "Préstamo y Arriendo" (*Lend-Lease Act*), considerada por autores como Theodor Galdi (1988: 2) "... el primer gran programa de ayuda externa de Estados Unidos". Esta Ley autorizaba al Presidente a prestar o donar material militar a los contendientes cuya defensa fuera considerada "vital" para la seguridad de Estados Unidos. Desde su comienzo en marzo de 1941 proporcionó material bélico y materias primas esenciales a más de cuarenta países por valor de 52.600 millones de dólares. El Reino Unido y la Unión Soviética, que obtuvieron 31.000 y 11.000 millones de dólares respectivamente, fueron los mayores beneficiarios.

La finalización del Préstamo y Arriendo no interrumpió el flujo de dinero y mercancías estadounidenses. Entre 1944 y 1951 Estados Unidos estableció varios programas de socorro y rehabilitación para garantizar la supervivencia económica inmediata de

los Estados europeos. Los más importantes fueron el Programa de Gobierno y Socorro en Áreas Ocupadas (*Government and Relief in Occupied Areas*) o GARIOA, que proporcionó ayuda civil por valor de 6.100 millones de dólares a los territorios ocupados durante la guerra; el apoyo —con 2.600 millones de dólares entre 1944 y 1947, el 73% de su presupuesto— a la Administración de Naciones Unidas para el Socorro y la Rehabilitación (*United Nations Relief and Rehabilitation Administration* o UNRRA), que operó entre 1943 y 1947, y el “Crédito especial a Gran Bretaña” de 1946.

## **2. EL PROGRAMA GRECO-TURCO, LA DOCTRINA TRUMAN Y EL PLAN MARSHALL (1947-1952)**

La preeminencia de los objetivos estratégicos y el carácter secundario e instrumental del desarrollo económico y social en la ayuda externa de Estados Unidos son el resultado, como se ha indicado, de los condicionantes históricos de la posguerra. En esta particular coyuntura histórica surgieron el programa de asistencia a Grecia y Turquía (1947), el Plan Marshall (1948-1952), y el Programa del Punto Cuatro (1949). A través de ellos la política de ayuda externa se institucionalizó como uno de los componentes centrales de la política exterior de Estados Unidos. En términos financieros, estos programas daban continuación al Préstamo y Arriendo y a la rehabilitación de posguerra, pero sus motivaciones políticas y estratégicas eran muy distintas. Comenzaba la guerra fría, y con ella la implicación hegemónica global de Estados Unidos (Packenham 1973: 25). El surgimiento de la ayuda externa y la estrategia de contención del comunismo son, de hecho, dos acontecimientos íntimamente relacionados. Es significativo observar que el primer programa de ayuda externa de Estados Unidos en la posguerra —el programa de asistencia a Grecia y Turquía anunciado por la Declaración Truman de 1947— fue también el acontecimiento concreto que marca la “declaración de la guerra fría” por parte de Estados Unidos (Spanier 1991: 48). Keith Griffin (1991: 647) ha llegado a afirmar al respecto: “La ayuda externa es un producto de la Guerra Fría, de la división del mundo en el Primer, Segundo y Tercer Mundo y de la hostilidad de las superpotencias. Si no hubiera sido por la Guerra Fría no habrían existido programas de ayuda merecedores de tal nombre (...) las consideraciones diplomáticas han sido claramente importantes (...) las ventajas comerciales pronto se convirtieron en un motivo prominente (...) y por supuesto hubo genuinos motivos humanitarios (...). Pero el conflicto entre las superpotencias fue condición *sine qua non*”.

En la primera fase de la estrategia de la contención Washington decidió concentrarse en la recuperación económica de Europa más que en la competencia estratégica y militar a escala global. Este enfoque se debió a la situación crítica de las economías europeas hacia 1947, un año clave en la división de Europa, y a acontecimientos como el ascenso de los partidos comunistas en Francia e Italia, la guerra civil en Grecia o la toma del poder por partidos comunistas pro-soviéticos en Europa Oriental (Gaddis 1989: 76). La estabilidad política y el fortalecimiento defensivo dependerían de una rápida recuperación económica.

La asistencia externa, por todo ello, debería tener un papel muy destacado. En su alocución presidencial de marzo de 1947, el Presidente Truman afirmó que la supervivencia de Estados Unidos exigía que se estuviera dispuesto a “... ayudar a los pueblos

libres a mantener sus instituciones y su integridad nacional contra los movimientos agresivos que se proponen imponerles regímenes totalitarios (...). Creo que nuestra ayuda debe concretarse primordialmente por medio de asistencia económica y financiera, la cual es esencial para la estabilidad económica y los procesos políticos ordenados" (Spanier 1991: 48). Como resultado inmediato de la Declaración Truman, Estados Unidos puso en marcha el programa Greco-Turco de 1947 y 1948, por valor de 650 millones de dólares, así como el Programa Interino de Ayuda a Europa de 1947-48, por valor de 597 millones de dólares. Un programa de mayor entidad, sin embargo, estaba ya en camino.

En junio de 1947 el Secretario de Estado Marshall delineó las orientaciones básicas de esta iniciativa. Marshall propuso un gran programa de asistencia a medio plazo para evitar el colapso económico de Europa, ampliar la producción, aliviar la escasez de dólares e integrar a las clases trabajadoras. Marshall también pidió a Europa un esfuerzo de cooperación para ampliar el impacto de la ayuda, en el convencimiento de que la recuperación sólo sería posible si se evitaban políticas proteccionistas. De esta forma, la ayuda externa también incluyó entre sus objetivos más tempranos la construcción de un orden económico internacional abierto, basado en los principios liberales. Aunque en determinados periodos esta cuestión puede haber estado en segundo plano respecto a los objetivos estratégico-militares, es también, como se verá, una de las constantes de la política de asistencia externa estadounidense (Krasner 1989: 62, Gilpin 1990: 86-94).

El primer resultado del Plan Marshall fue la creación de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), antecesora de la OCDE, tras una Conferencia convocada por Estados Unidos para elaborar el programa de reconstrucción y evaluar las necesidades financieras. Los Estados europeos demandaron 33.000 millones de dólares; el Presidente Truman solicitó al Congreso 17.000 millones, pero éste aprobó 13.000 millones. La Ley de Asistencia Económica de marzo de 1948 también estableció la Administración de la Cooperación Económica (*Economic Cooperation Administration* o ECA). La ECA fue la primera agencia especializada de ayuda de Estados Unidos de la posguerra, sobrevivió al Plan Marshall y sería uno de los precedentes de la actual AID.

A pesar de los recortes del Congreso, el Plan Marshall representó un gran esfuerzo económico. Entre 1948 y 1952 la ECA transfirió bienes agrícolas y manufacturados por valor de algo más de 13.000 millones de dólares, que representaban en torno al 15% del presupuesto federal y el 2,5% del PNB como promedio. A título comparativo, esta ayuda fue 15 veces mayor que la otorgada en 1990. A estos fondos se le sumaron, además, 7.800 millones de dólares de ayuda militar. Francia, Alemania y el Reino Unido fueron los tres mayores beneficiarios. Japón y el Sudeste Asiático no fueron incluidos en el Plan Marshall, pero la Administración llevó a cabo en esta región un programa similar dotado con 6.400 millones de dólares.

El Plan Marshall pretendía colmar la escasez de divisas —la "brecha" de dólares o *dollar gap*— que aquejaba a las economías europeas y, al mismo tiempo, lograr elevadas tasas de crecimiento económico en Estados Unidos. El procedimiento aplicado para alentar la recuperación —la transferencia de dólares para financiar importaciones de Estados Unidos— favorecería el crecimiento económico del donante y la internacionalización de sus empresas, evitaría políticas comerciales proteccionistas en

Europa y una posible recesión económica internacional y doméstica (DeLong y Eichengreen 1991: 3-5). De hecho, los arquitectos del Plan Marshall —como los que cuatro años antes se reunieron en Bretton Woods para dar origen al FMI y el Banco Mundial— estaban dispuestos a impedir el retorno a los duros tiempos de la Gran Depresión y las políticas económicas proteccionistas de “empobrecer al vecino” de la década de los treinta (Sobre la significación del Plan Marshall para el orden económico internacional de postguerra ver, entre otros, Wexler 1983, Mee 1984, Wood 1987, Kindlerberger 1987 y Hogan 1987). Uno de los principales objetivos que desde entonces han dominado los programas de ayuda externa de Estados Unidos ha sido la creación y el mantenimiento de mercados abiertos en ultramar para sus exportaciones y, de forma más general, la construcción de un sistema económico mundial liberal; esto es, que garantice la libre circulación de bienes y capitales, limitando el proteccionismo y las políticas económicas nacionalistas (Krasner 1989, Gilpin 1990, y Eberstadt 1988: 19-20).

El Plan Marshall introdujo los denominados “fondos equivalentes” o “de contrapartida” (*counterpart funds*) en moneda nacional, desde entonces un rasgo característico de la ayuda estadounidense. Los dólares transferidos a los Gobiernos europeos eran depositados en el Banco Central, que los vendía a los importadores locales para adquirir mercancías de Estados Unidos. La venta de dólares generaba un fondo en moneda nacional que se asignaba a actividades de reconstrucción. Esta modalidad de intercambio de dólares, que fue considerada el “catalizador esencial” del Plan por su director, Paul Hoffman (1951: 91-92), permitía a Washington imprimir un determinado rumbo a las políticas económicas europeas, y fortalecía sus vínculos con la economía estadounidense (Danby 1989: 7-8).

El Plan Marshall ha sido considerado uno de los mayores éxitos de las políticas de ayuda de Estados Unidos. En 1950, cuando estalló la Guerra de Corea, Europa ya había superado en un 25% la producción de antes de la guerra. Dos años después, la producción era un 200% mayor. La “escasez de dólares” quedó atrás y la cooperación económica en Europa era un hecho. Para algunos economistas neoclásicos, sin embargo, la contribución del plan Marshall a la recuperación europea ha sido exagerada, y tuvo efectos negativos posteriores, ya que contribuyó a modelar un enfoque de la cooperación para el desarrollo basado en transferencias de capital que, al margen de los mecanismos de asignación de recursos del libre mercado, estuvieron en lo sucesivo lastradas por la ineficiencia (Cowan 1986: 61).

El extraordinario esfuerzo financiero del Plan también fue posible porque se justificó a partir de una conjunción única de valores altruistas, en parte continuación de la movilización moral e ideológica de la guerra, y una nueva definición del interés nacional, centrada en detener al comunismo, expandir los mercados externos y evitar la recesión económica. Esta combinación de interés propio y argumentos morales dio lugar un alto grado de consenso en el *establishment* político, los poderes económicos y la opinión pública. Este consenso no surgió espontáneamente. Como ha señalado Vernon Ruttan (1996: 7) “Las personas que ocupaban los niveles superiores del *establishment* de la política exterior estadounidense no eran ideólogos románticos. Eran por lo general conservadores moldeados por la tradición realista de pensamiento político. Pero la traducción de la política en programas requería el apoyo, o por lo menos la aquiescencia del público estadounidense y de sus representantes en el Congreso. En la inmediata posguerra ni el público ni muchos de los miembros del

Congreso estaban persuadidos de los beneficios que comportaría para Estados Unidos asumir la responsabilidad hegemónica para el desarrollo de los aliados de la II Guerra Mundial o del subdesarrollado Tercer Mundo. La aquiescencia del público y del Congreso a las responsabilidades que implicaba la Doctrina Truman, el Plan Marshall, y el programa del Punto Cuatro, se logró sólo apelando a las más profundas emociones políticas —tanto al miedo como al idealismo— del pueblo de Estados Unidos”. Desde los años cincuenta el vínculo entre la ayuda exterior y la consecución de los intereses nacionales se ha ido haciendo mucho más problemático, por lo que la ayuda se ha visto permanentemente cuestionada por amplios sectores del Congreso y la opinión pública a la derecha y la izquierda del espectro político, y sucesivas administraciones han intentado revivir, sin demasiado éxito, el “consenso fundacional” con el que nacieron a finales los años cuarenta los programas de ayuda externa de Estados Unidos.

### ***3. LA AYUDA EXTERNA Y LA PROYECCIÓN GLOBAL DE LA CONTENCIÓN (1949-1960)***

Al comenzar la década de los cincuenta, la estrategia de la contención entró en una nueva fase. Según lo dispuesto en el influyente documento NSC-68, adoptado en 1949 por el Consejo Nacional de Seguridad, el énfasis se trasladó a la creación de alianzas militares, el reforzamiento de las capacidades defensivas de los aliados de Estados Unidos y el establecimiento de una línea de “defensa perimetral” de alcance mundial. El rearme nuclear y la implicación de Estados Unidos en la guerra de Corea puso de manifiesto la dimensión militar y la escala global de la estrategia de la contención en esta fase (Gaddis 1989: 107).

La asistencia externa, en consecuencia, fue otorgada a países y territorios de importancia estratégica y militar en la periferia de la URSS y de China. El desarrollo económico del llamado Tercer Mundo, no se encontraba entre los objetivos explícitos de la legislación y las políticas de ayuda externa, y las escasas menciones relativas al mismo fueron de una notable ambigüedad, sin precisar metas, medios ni fines. En los años cincuenta, además, esta cuestión apenas despuntaba en el debate intelectual y en la agenda de la economía internacional. Todavía fue necesaria una década más para que la problemática del subdesarrollo irrumpiera plenamente en las relaciones internacionales y se empezara a establecer en el seno de la OCDE el régimen internacional de la ayuda oficial al desarrollo, con sus correspondientes principios, normas, reglas y procedimientos de actuación (Hook 1995: 22, Lumsdaine 1993: 241-248, Führer 1996: 8).

El punto de partida de la ayuda norteamericana para el Tercer Mundo fue el Programa del Punto Cuatro, enunciado en el discurso que el presidente Truman pronunció el 20 de enero de 1949. En esta alocución Truman incorporó por primera vez al lenguaje político de Estados Unidos el término “subdesarrollo”. En el punto cuarto del discurso, Truman propuso un programa de asistencia para poner a disposición de los países subdesarrollados “los beneficios del progreso científico e industrial” alcanzado por Estados Unidos. En junio de ese mismo año Truman propuso al Congreso la creación de un programa de asistencia técnica para las áreas subdesarrolladas a través de Ley para el Desarrollo Internacional (Galdi 1988: 4). La Ley estableció la

Administración para la Cooperación Técnica (*Technical Cooperation Administration* o TCA), dependiente del Departamento de Estado.

Para evitar confusiones, el Congreso y el Senado reafirmaron el propósito limitado de esta ley. Sólo proporcionaría asistencia técnica, ya que "... no es ni un Plan Marshall mundial ni un programa de inversiones de capital" (Galdi 1988: 5). Pese a esta afirmación, los acontecimientos posteriores revelaban que se estaban produciendo cambios importantes en la política de ayuda externa al Tercer Mundo. Ésta se estaba convirtiendo en una política de alcance global y, más allá del socorro y la rehabilitación, estaba incorporando objetivos económicos de medio y largo plazo.

En enero de 1949, 18 meses antes de que estallara la guerra de Corea, el Presidente Truman confirió a la ECA la responsabilidad de administrar la ayuda económica a Corea. Se iniciaron también programas en Birmania, Indochina y Tailandia, utilizando fondos no desembolsados en China a causa del triunfo comunista en la guerra civil. Ello dio origen a una situación confusa. La Administración pasó a tener dos instrumentos legales y dos agencias de ayuda. En algunos países en desarrollo en los que operaba la TCA, Estados Unidos sólo otorgaba asistencia técnica. En otros —allí donde la ECA tenía representación— se facilitaban créditos y donaciones. En algunos coincidían ambas administraciones y se proporcionaba ayuda de todos los tipos.

La Ley de Seguridad Mutua (*Mutual Security Act* o MSA), aprobada en 1951, intentó solucionar esta situación de confusión integrando todas las modalidades de ayuda en un solo marco legal. Instrumentos ya existentes como la Ley para el Desarrollo Internacional o los programas de ayuda militar que se estaban iniciando con los aliados de Europa y Asia fueron refundidos dentro de la MSA.

La nueva legislación incluía la asistencia técnica proporcionada por la TCA, la financiación de proyectos de infraestructura y los fondos de apoyo económico de carácter general. Según el Congreso (Galdi 1988: 7), el objetivo de este tipo de ayuda era el fortalecimiento de las capacidades defensivas de los aliados de Estados Unidos, así como "... prevenir las privaciones y la agitación social que las acompañan", manteniendo la estabilidad política en su área de influencia. Buena parte del apoyo económico, además, fue asignado como contraprestación por los derechos de uso de las bases militares establecidas en países aliados (Nowels 1987: 5). En la práctica, en la MSA "... los objetivos económicos y militares de la ayuda estaban tan entrelazados que son virtualmente inseparables a efectos analíticos" (Danby 1989: 9). La MSA, en suma, era una herramienta de política exterior diseñada específicamente para apoyar la estrategia de la contención. El desarrollo, desde la perspectiva de la Administración Eisenhower (1952-1960), sería el resultado "natural" del libre funcionamiento de las fuerzas del mercado, de la inversión extranjera y de la expansión del comercio, y no de la ayuda bilateral (Hook 1995: 121).

La mayor parte de la ayuda concedida en los diez años de vigencia de la MSA, en consecuencia, fue de carácter militar y estuvo dirigida a fortalecer las capacidades defensivas de la OTAN y de los países de la periferia de la URSS y de China como Irán, Pakistán, Filipinas, Birmania, Tailandia, Laos, Indonesia, Malasia, Grecia o Turquía.

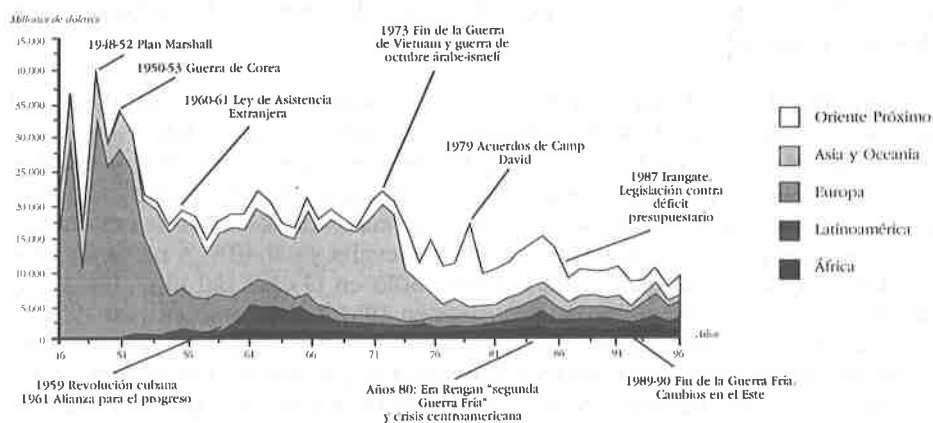
La MSA, por último, introdujo dos importantes innovaciones institucionales. En primer lugar, fue creado el Fondo de Apoyo Económico para la Defensa, precedente de

los Fondos de Apoyo Económico o *Economic Support Funds* (ESF) (ver apéndice II). Desde entonces, este tipo de fondos han sido los más utilizados para lograr objetivos explícitamente políticos y de seguridad (Galdi 1988: 10).

En segundo lugar, se estableció una nueva entidad administradora de la ayuda dentro del Departamento de Estado: la Agencia de Seguridad Mutua (*Mutual Security Agency*), en activo entre 1951 y 1953. Entre 1953 y 1955 fue sustituida por la Administración de Operaciones Exteriores (*Foreign Operations Administration* o FOA), a la que, a su vez, sucedió la Administración para la Cooperación Internacional (*International Cooperation Administration* o ICA), encargada de los programas de seguridad mutua hasta 1961, año en el que, como resultado de una nueva ley de asistencia exterior, fue sustituida por la AID.

El despliegue global de la estrategia de la contención y la guerra de Corea tuvieron efectos visibles en la distribución geográfica de la ayuda (Conteh-Morgan 1990: 91-156). Una vez lograda la recuperación de Europa, Asia se fue convirtiendo en la principal receptora. En 1951, con el Plan Marshall aún en vigor, Europa recibió el 83% de la ayuda y Asia el 16%. En 1955 la proporción correspondiente a Europa había descendido al 35,8%, y la de Asia se había elevado al 54,1%, proporción que con pequeñas oscilaciones se mantuvo hasta mediados de los sesenta (ver cuadro nº 1).

**Cuadro 1**  
Distribución geográfica de la ayuda de Estados Unidos, 1946-1996



Fuente: Datos del Servicio de Investigaciones del Congreso y de USAID. Cifras en dólares constantes de 1987.

Nota: Las referencias a la ayuda externa de este cuadro, al igual que el conjunto de este ensayo, comprenden todo tipo de flujos de asistencia de carácter oficial, sean o no considerados Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) según los criterios del comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para el Desarrollo Económico (OCDE). Según la definición de este organismo adoptada en 1971 y todavía hoy en vigor, sólo pueden ser considerados AOD "los flujos que las agencias oficiales, incluidos los gobiernos estatales y locales, o sus agencias ejecutivas, destinan a los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales, y que en cada operación satisfacen las siguientes condiciones: a) tienen como principal objetivo la promoción del desarrollo económico y el bienestar social de los países en desarrollo, y b) son de carácter concesional y contienen un elemento de donación de al menos el 25%". Cuando el texto se refiera a la AOD, se indicará expresamente.



#### 4. AYUDA ALIMENTARIA, INTERESES ECONÓMICOS Y GEOPOLÍTICOS: LA PL-480 (1954)

Con la Ley Pública 480 (PL-480), la política de ayuda externa de Estados Unidos se dotó de uno de sus componentes más importantes. Promulgada en julio de 1954 y todavía en vigor tras sucesivas reformas, esta Ley estableció el marco jurídico y los mecanismos de distribución de la ayuda alimentaria. Al igual que la MSA, la PL-480 respondía a los imperativos de la política exterior y a la estrategia de la contención, pero también era una respuesta al problema de los excedentes y a las necesidades de expansión del poderoso sector agroalimentario estadounidense. En la PL-480, en consecuencia, se encuentra uno de los más notables ejemplos contemporáneos de articulación de la política doméstica y la política exterior de Estados Unidos y, dentro de esta última, de combinación de intereses comerciales y estratégicos (Ver, entre otros, Wallerstein 1980, Clay y Singer 1982, Portillo 1987, Cohen 1988, Bremer-Fox y Bailey 1989 y Garst y Barry 1990).

La agricultura norteamericana, dominada por las grandes explotaciones intensivas en capital y un acusado proceso de concentración, se ha enfrentado desde el siglo XIX a los problemas de caída de precios y de crisis derivados de la sobreproducción y de la acumulación de excedentes, y la directa relación de este problema con la balanza de pagos y los mercados externos, particularmente en periodos de crisis como la Gran Depresión de 1929. En 1933, en el marco del *New Deal*, la Administración Roosevelt promulgó la *Agricultural Adjustment Act*, que establecía un sistema de precios de garantía y una entidad, la Corporación de Crédito mercantil (*Commodity Credit Corporation* o CCC), con el objeto de financiar las adquisiciones estatales de excedentes agrarios.

La II Guerra Mundial y el Plan Marshall y las donaciones extraordinarias de cereal a países como Yugoslavia, la India y Paquistán permitieron dar salida a los excedentes durante la década de los cuarenta y los primeros años cincuenta, y ampliar los mercados externos para las exportaciones norteamericanas. La participación de Estados Unidos en el mercado agrícola mundial a finales de los años treinta era del 7,3%. Al comenzar la década de los cincuenta se elevaba ya al 40%. A pesar de ello, los excedentes agrícolas seguían acumulándose. Sólo en el caso del trigo, los *stocks* acumulados pasaron de 256 millones de *bushels* en 1951 a 1.036 millones en 1954 (1 *bushel*, 35,2 litros de cereal), por valor de más de 5.000 millones de dólares. Esta extraordinaria acumulación de excedentes, unida a la presión de los *lobbies* de las corporaciones agrícolas norteamericanas, sería uno de los factores que llevaría a la promulgación en 1954 de la PL-480.

En este periodo la ayuda alimentaria, bajo la cobertura legal de la MSA, ya estaba al servicio de la estrategia de la contención, y sólo era concedida a los "países amigos" que también eran beneficiarios de otras formas de ayuda militar y de seguridad.

Los intereses económicos y políticos que caracterizaron la ayuda alimentaria antes de 1954 quedaron reflejados explícitamente en la declaración de objetivos de la Ley de Desarrollo del Comercio y la Asistencia Agrícola (*Agricultural Trade Development and Assistance Act*, PL-480) de julio de 1954. Según sus disposiciones, la ayuda alimentaria sería utilizada, entre otros fines, para incrementar el comercio de los productos agrícolas de

Estados Unidos en el extranjero, mejorar las relaciones exteriores de Estados Unidos, hacer el mejor uso posible de los productos agrícolas excedentarios en apoyo de la política exterior norteamericana, facilitar la convertibilidad de las monedas, promover la estabilidad de la agricultura estadounidense y aumentar el comercio agrícola con los "países amigos". La Ley excluía expresamente de esta consideración a la URSS, a China o a cualquier otro país "dominado por el movimiento comunista internacional". Correspondía al presidente determinar qué países podían ser considerados no "amigos" en función de este criterio.

A pesar de estar habitualmente acompañada de la retórica del humanitarismo, la PL-480 no incluía en su descarnada declaración de objetivos ni el desarrollo de los países del Tercer Mundo ni sus necesidades agroalimentarias, mencionando tan sólo los intereses económicos y políticos del donante. Las enmiendas de 1959, a pesar de dar a la Ley el sobrenombre de "Alimentos para la Paz" (*Food for Peace*), no alteraron esta realidad.

La distribución de la ayuda por áreas geográficas pone de manifiesto que la PL-480 fue utilizada para sostener la política exterior de Estados Unidos, particularmente en las áreas de tensión o en países en conflicto, y que los problemas del hambre y la desnutrición no eran la principal preocupación de Washington. En las dos primeras décadas de actuación (1954-1974), los principales receptores fueron India, Pakistán, Corea del Sur, Vietnam del Sur, Yugoslavia, Indonesia, Egipto, Brasil, Turquía e Israel, que en conjunto acumulaban el 63% de la ayuda alimentaria total. En términos per cápita, los principales beneficiarios fueron Israel y Vietnam. Los 26 países más pobres, todos ellos parte del grupo de los Países Menos Adelantados (PMA) recibieron sólo el 1,3% del total. En los años clave de 1973 y 1974 Vietnam del Sur y Camboya concentraron por sí solos entre el 60 y el 70% del total (Portillo 1987: 185-188, con datos de la AID).

La Ley estableció en sus dos primeros títulos los dos principales mecanismos de la ayuda alimentaria norteamericana que, con algunas variantes, se han mantenido hasta la actualidad (ver el apéndice I). El título I, *Ventas contra moneda nacional*, regulaba la venta de los excedentes a través de créditos concesionales financiados por la *Commodity Credit Corporation* (CCC). Estos créditos se pagarían en moneda del país receptor. Estados Unidos utilizaría los fondos en moneda nacional para abonar importaciones o apoyar su política exterior, entre otros usos. El título II, denominado *Ayuda contra el hambre y otros tipos de asistencia*, permitía otorgar donaciones de alimentos y ayuda de emergencia a los "países amigos" que se enfrentaban a conflictos armados o situaciones de desastre.

Al igual que otras modalidades de ayuda económica, los créditos del título I de la PL-480 representan una significativa inyección de dólares en la balanza de pagos del país receptor y tienen un fuerte efecto estabilizador en términos macroeconómicos. Para los estrategas de Washington, ésta era una condición esencial para garantizar la estabilidad política de un "gobierno amigo". Por ello, la ayuda alimentaria se suele utilizar como herramienta de estabilización, independientemente de los efectos nocivos —desgraciadamente frecuentes— que ello pudiera tener en el sistema agroalimentario, los hábitos de consumo, los mercados locales o el sector campesino del país receptor (Clay y Singer 1982). Igualmente, las transacciones del título I deberían realizarse exclusivamente a través de operadores privados y cumplir el requisito

de "adicionalidad"; es decir, no deberían desplazar las importaciones comerciales que el país realizara normalmente. Este requisito, sin embargo, por lo general se ha aplicado sólo en aquellas situaciones en las que no estaban en juego los intereses de seguridad de Estados Unidos (ver apéndice II).

La importancia de la PL-480 como instrumento de ayuda, de expansión comercial y de la política exterior ha sido cada vez menor. En los años cincuenta, cuando la PL-480 fue promulgada, el título I representaba cerca del 80% de la ayuda alimentaria y el 20% del valor de todas las exportaciones agrícolas de Estados Unidos. A lo largo de los ochenta, sin embargo, la aparición de otros donantes de ayuda alimentaria, como la Comunidad Europea, y la creación de nuevos programas de ayuda del Departamento de Agricultura le habían restado importancia. En 1993 el título I representaba el 14% de la ayuda alimentaria, y menos del 1% de las exportaciones agrícolas de Estados Unidos (GAO 1995a: 4).

### III

## AUGE Y DECLIVE DEL DESARROLLISMO: DE KENNEDY A VIETNAM (1961-1975)

### *1. EL DESARROLLO ENTRA EN ESCENA: LA LEY DE ASISTENCIA EXTRANJERA DE 1961*

La ambigüedad y el desinterés por el desarrollo económico que caracterizó la ayuda externa proporcionada bajo la cobertura de la MSA se mantuvo hasta finales de los años cincuenta. Entre 1955 y 1962, sin embargo, la experiencia de Corea suscitó un intenso debate político y académico en Estados Unidos respecto a la conveniencia de establecer una política de ayuda explícitamente orientada al desarrollo económico y social, y cómo ésta podría satisfacer el interés nacional de Estados Unidos y contribuir a los objetivos de su política exterior.

En este debate, se propagó la idea, no sin oposición, de que la contención del comunismo y un escenario mundial favorable a los intereses nacionales requería sociedades estables y prósperas en las áreas subdesarrolladas, y no se lograría sólo por medio de la disuasión militar. Una política exterior efectiva, en consecuencia, exigía algo más que ayuda militar o apoyo económico a la defensa. El interés nacional de Estados Unidos justificaría un programa de ayuda económica más amplio y de mayor refinamiento técnico que el contemplado en la MSA, que promoviera el desarrollo económico a largo plazo y un proceso de cambio social "ordenado" en el conjunto de los países más pobres, y no sólo en la periferia del bloque comunista; guiado por criterios económicos "objetivos", y que no estuviera sujeto a consideraciones de política exterior y de seguridad de corto plazo.

Fue la naciente disciplina de la economía del desarrollo la que aportó buena parte de los argumentos económicos "objetivos" para este nuevo enfoque. El razonamiento básico de estas primeras teorías económicas de la ayuda es el siguiente: la escasez de ahorro interno y de capital es uno de los principales obstáculos para que una economía en fase de subdesarrollo entre en una nueva fase de "despegue" económico y posteriormente en una fase de crecimiento sostenido. La ayuda externa podría suplir estas carencias, suministrando el capital de inversión que el ahorro interno no había logrado generar o que el mercado internacional de capital privado no estaría dispuesta a arriesgar (Easterly 1997: 6-10). Estas teorías reciben, por esta razón, el nombre de "suplementales" (Mikesell 1968). Mediante la asistencia técnica, la ayuda también contribuiría a aliviar obstáculos específicos que inhiben el desarrollo en el campo institucional o en la capacitación de los recursos humanos (para una visión de conjunto, ver Meier y Seers 1986 y Hettne 1995: 49-57). Hollis Chenery y Alan

Strout, economistas de la AID y después del Banco Mundial, plantearon a mediados de los sesenta la formulación clásica de estas ideas: "... la ayuda externa puede hacer posible la plena utilización de los recursos domésticos y por lo tanto acelerar el crecimiento. Algunos de los cuellos de botella potenciales —de habilidades, ahorro o divisas— pueden ser temporalmente aliviados añadiendo recursos externos para los que no se requieren pagos inmediatos. Se podrá hacer un uso más eficiente de otros recursos, de tal forma que el crecimiento del producto total sea sustancialmente más elevado que el que permitiría la tasa de crecimiento del factor doméstico más restringido" (Chenery y Strout 1966: 680-681).

La idea de que la ayuda contribuye a colmar o suplir una "brecha" de inversión (*Financing Gap*) o de capacidades internas o eliminar "fallas de mercado" ha seguido proyectando su influencia, y continúa siendo una de las principales razones económicas invocadas para justificar la ayuda al desarrollo. Una prueba de ello es la utilización, todavía hoy, de los modelos Domar-Harrod para calcular las necesidades de capital externo de los países en desarrollo (Easterly 1997: 13-15)

La necesidad y la oportunidad de un programa de ayuda orientado al desarrollo económico fue ampliamente argumentada en varios documentos de la época auspiciados por Nelson Rockefeller, en el Informe de la Comisión Fairless, nombrada por el presidente Eisenhower, o los estudios del Centro de Estudios Internacionales (CENIS) del Instituto Tecnológico de Massachussets (MIT: 1957), entre los que destacaban los elaborados por "pioneros" del desarrollo como Paul Rosenstein-Rodan (1957, 1961), Walter W. Rostow y Max Millikan (1957). En estos informes se argumentaba que la ayuda debería contribuir al proceso de "modernización" de las sociedades atrasadas proporcionando capital de inversión, y amoldarse al estadio en el que cada una de éstas se encontrara (Millikan y Rostow 1957: 49-50). El estudio del MIT distinguió tres estadios: las condiciones previas para el despegue, el despegue y el crecimiento autosostenido. Tres años después Rostow (1960) refinó esta teoría de las "etapas" y la metáfora del "despegue" o *take-off* en su obra *The Stages of economic growth: a non-communist manifesto*.

El título de esta obra y la propia actuación de Rostow y sus colaboradores revelan que su concepción del desarrollo económico, la definición de una política de ayuda efectiva y el "interés nacional" —es decir, el enfrentamiento con el comunismo— estaban estrechamente ligadas. Según el propio Rostow, "la asistencia de Estados Unidos debería contribuir a la evolución de sociedades que son estables en el sentido de que son capaces de cambio rápido sin violencia. Este juicio emana directamente de una definición del interés nacional de Estados Unidos que se considera que consiste en preservar un ambiente mundial dentro del cual pueda persistir y desarrollarse nuestra forma de sociedad democrática" (Rostow 1986: 244). Para Roger C. Riddell (1987: 87), Rostow puede ser considerado el "puente" entre la política y la economía de la ayuda externa. Su razonamiento económico, de matriz keynesiana y basado en el modelo Domar-Harrod de crecimiento, se situó dentro de un marco ideológico anticomunista. Rostow, que ocupó diversos puestos en el Consejo Nacional de Seguridad con las administraciones Kennedy y Johnson, consideraba que el desarrollo del Tercer Mundo era uno de los escenarios principales de la competencia global entre capitalismo y comunismo, y que los comunistas —a los que denominaba "carroñeros de la modernización"— no desaprovecharían las oportunidades que ofrecían los procesos de cambio social de los países en desarrollo (Gaddis 1989: 229). La popularidad y la influencia de

Rostow no emanaba tanto de su rigor analítico como del hecho de haber proporcionado una justificación económica y política convincente para la ayuda como herramienta tanto de la política exterior como de la economía del desarrollo. Incluso Chenery reconoció este vínculo. Siendo economista de la AID señaló: "La asistencia económica es uno de los instrumentos de política exterior que se utiliza para prevenir el deterioro de las condiciones políticas y económicas de los países en los que valoramos el mantenimiento de su actual gobierno" (Hayter 1971: 5. Ver también Millikan 1962: 90-108)

La oposición a estas ideas procedía tanto de los economistas neoclásicos como de estudiosos de las relaciones internacionales, en su mayoría adscritos al realismo político. Desde el campo de la economía neoclásica la crítica fue planteada por autores como Milton Friedman o Peter Bauer. En 1958 Friedman afirmó que el crecimiento depende de la libertad de mercado y no de la ayuda, y que ésta, al desalentar la iniciativa privada, puede retardar el crecimiento y el bienestar de la población (Friedman 1996: 5, 10). Peter Bauer utilizó estos mismos argumentos para cuestionar la idea de un amplio programa de asistencia a la India, propuesto a finales de los cincuenta por el entonces Senador John F. Kennedy para contrarrestar la creciente influencia de la URSS (Bauer 1959, Bauer 1983: 116-176. El punto de vista de Rostow al respecto en 1986: 53-54).

Partiendo del realismo político, diversos autores consideran que no hay una relación evidente ni necesaria entre desarrollo económico, cambio social, estabilidad política e interés nacional de Estados Unidos. Charles Wolf, que estudió la guerra de Corea, afirmó en 1960 que puede existir una relación positiva entre todos estos elementos (Wolf 1960: 10). Diez años después otro destacado realista político, Samuel Huntingon, demandó más ayuda económica para reforzar este "círculo virtuoso" (1971a: 181-182, 1971b: 125). Pero para la mayoría de los autores realistas que se han acercado a esta cuestión, el desarrollo económico puede conducir a una situación de inestabilidad contraria los intereses del donante (Liska 1960: 6, Hoselitz y Weiner 1961: 182-184, Wiggins 1962: 208-209 y Montgomery 1962: 207). Éste es el argumento que Hans Morgenthau, el principal autor de esta corriente, desarrolló en un influyente artículo de 1962. Morgenthau traza una completa "teoría política" de la ayuda externa que es, sobre todo, una crítica a los economistas del desarrollo y a sus argumentos tecnocráticos y economicistas, cuestionando el reformismo desarrollista de Rostow y los programas de la administración Kennedy, como la Alianza para el Progreso: "la promoción del cambio social drástico por parte del donante puede crear las condiciones necesarias para el desarrollo, pero también hará aparecer el espectro de una revolución incontrolable (...) Aún cuando la nación intervencionista puede ser capaz de controlar los acontecimientos hasta el punto de instigar a reformas drásticas y a la revolución, puede también mostrarse incapaz de controlar el curso de la revolución misma. Y una nación democrática en particular, Estados Unidos, se encuentra muy limitada para competir con los comunistas en el control de una revolución". Morgenthau llega así a esta "desconcertante" conclusión: "... la ayuda externa que tiene éxito en el desarrollo económico puede ser contraproducente si la meta de la nación donante es la estabilidad social y política del receptor" (Morgenthau 1962: 306-307). Adaptando la conocida máxima de Clemenceau, este autor concluye en que "así como la política militar es demasiado importante para dejarla en manos de los generales, la política de ayuda es también demasiado importante para dejarla en manos de los economistas" (Morgenthau 1962: 309).

Defensora del libre comercio como motor de crecimiento, la Administración Eisenhower era reacia a establecer un programa de las características propuestas por la Comisión Fairless, el MIT y los Demócratas del Congreso. Sin embargo, las situaciones de crisis que se produjeron a finales de los años cincuenta —los disturbios que recibieron al vicepresidente Nixon en Caracas y Lima en 1958, la crisis de Líbano y Jordania de agosto de ese mismo año, y sobre todo la llegada al poder de Fidel Castro en 1959— pusieron en cuestión la política exterior de Eisenhower y obligaron a la Administración a prestar más atención a los problemas del desarrollo en el Tercer Mundo. No fueron ajenos a este cambio de percepción los procesos de descolonización, la emergencia del conflicto Norte-Sur y la afirmación del desarrollo del Tercer Mundo como uno de los asuntos clave de la agenda de las relaciones internacionales, como puso de manifiesto la proclamación en 1960 en la Asamblea General de las Naciones Unidas de la I Década del Desarrollo.

En 1959 la Administración Eisenhower autorizó la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), una demanda de los países latinoamericanos y de CEPAL a la que Estados Unidos se había opuesto anteriormente (Sanford 1982: 48-57, Tussie 1995: 18). En 1960 permitió que se creara una “ventanilla” de ayuda concesional a los países más pobres —la Asociación Internacional de Fomento (AIF)— dentro del Grupo Banco Mundial, sorteando así demandas más radicales de los países en desarrollo y de los técnicos de Naciones Unidas (Mason y Asher 1973: 386, Krasner 1989: 152-153, Childers y Urquart 1994: 79-80). Ese año también fue aprobado en el Congreso el “Fondo Fiduciario para el Progreso Social”, precedente inmediato de la “Alianza para el Progreso” (Levinson y Onís 1972: 58).

Fue la Administración Kennedy, sin embargo, la que entre 1961 y 1963 remodeló profundamente el programa de asistencia externa de Estados Unidos. Dicha renovación contempló los siguientes elementos:

- La sustitución de la MSA por una nueva ley de asistencia externa.
- La creación de una nueva agencia para la administración de los fondos.
- Un mayor impulso a la ayuda multilateral, aportando fondos al Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- La implicación de los países asociados a Estados Unidos en la OCDE en un esfuerzo global para compartir la carga (*burden sharing*) de la ayuda al Tercer Mundo.
- La plena incorporación de estrategias orientadas al crecimiento económico y el desarrollo social.
- La adopción de programas regionales como la Alianza para el Progreso.
- El incremento de los recursos (Un 25% sólo en el primer año de mandato).

En 1961 el Congreso aprobó la Ley de Asistencia Exterior (*Foreign Assistance Act*, todavía en vigor en 1998, y estableció la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID). Ambas iniciativas emanaron del Informe Gant, elaborado por la Comisión sobre Asistencia Económica Exterior creada por el presidente Kennedy en marzo de 1961. (The President's Task Force... 1961a y 1961b). Como novedad respecto a la MSA, a la que sustituyó, la nueva Ley hizo del desarrollo económico y social uno de los principales objetivos de la ayuda exterior, aunque su concesión siguió estando limitada a los “países amigos”. Con el título IX, introducido

en 1967, al desarrollo se le añadieron por primera vez la democracia y la participación social como objetivos de la ayuda (AID 1987).

En consonancia con estos objetivos, la asistencia económica dejó de estar limitada a la asistencia técnica o a los Fondos de Apoyo a la Seguridad (*Security Supporting Assistance* o SSA), y a partir de 1961 se hizo un uso mucho más amplio de la Asistencia al Desarrollo (DA), la modalidad más extendida de "ayuda a proyectos" (*project-aid*) de la AID hasta la actualidad. La Administración Kennedy también dio un impulso financiero decisivo al BID y a la AIF, y en agosto de 1961 proclamó la Alianza para el Progreso. La asistencia técnica se amplió con la aprobación, ese mismo año, de la Ley que establecía el Cuerpo de Paz (*PL-87-293, Peace Corps Act*) (ver apéndice II), programa de ayuda que todavía hoy sigue encarnando la visión idealista de Kennedy.

Siguiendo de cerca las propuestas del CENIS, el principal rasgo de las iniciativas de la Administración Kennedy era la estrecha relación que se establecía en la política exterior entre principios morales, desarrollo económico y social y seguridad nacional. El interés nacional y el imperativo moral de erradicar la miseria eran coincidentes, y el país, según las palabras del propio Kennedy, debía movilizarse en pos de esa Nueva Frontera: "Urgimos a aquellos que quieren hacer algo por Estados Unidos (...) a canalizar sus energías a través del nuevo programa de ayuda que contribuirá a prevenir las injusticias sociales y el caos económico de las que se nutren la subversión y la revuelta" (Zimmermann 1992: 10).

En sus alocuciones, cargadas de idealismo, Kennedy planteó que la estabilidad y la cohesión del "mundo libre" dependerían del apoyo que Estados Unidos prestara a la eliminación de la pobreza, al desarrollo económico y la democratización de los países del Tercer Mundo. Este apoyo permitiría que el proceso de cambio social en el Tercer Mundo se realizara de forma pacífica y ordenada, impidiendo que sucumbiera ante la "subversión comunista organizada" (Eberstadt 1988: 31). En su mensaje al Congreso del 14 de marzo de 1961 Kennedy argumentó que la ayuda para el desarrollo era una forma de asistencia de seguridad, señalando expresamente: "... si no estamos dispuestos a emplear nuestros recursos y energías en la tarea del progreso social y del desarrollo económico, entonces enfrentamos el grave e inminente peligro de que la gente, desesperada, vaya al comunismo o a otras formas de tiranía como su única esperanza de cambio" (Levinson y Onís 1972: 313).

Este razonamiento fundamentó la estrategia liberal de la contención (*liberal containment*) (Packenham 1973: 20, 199). Dicha estrategia, usualmente impulsada por los demócratas, considera que una política de ayuda que promueve la democracia y la reforma social es el mejor instrumento para enfrentar la pobreza y la desigualdad, eliminando así las condiciones que hacen posible la "expansión del comunismo" (Schoultz 1987: 71-105).

En consecuencia, la estrategia de desarrollo impulsada por la Administración Kennedy intentó combinar crecimiento económico, reforma social y desarrollo democrático. Influída por la teorías de la modernización, la AID insistió en grandes proyectos intensivos en capital, particularmente en el campo energético y de comunicaciones, en la



agricultura de la “revolución verde” y en la modernización del Estado, dando el “gran empujón” —el *big push* de Rosenstein-Rodan— que aseguraría el “despegue” —el *take-off* de Rostow— de estas sociedades. Simultáneamente, la Administración Kennedy alentó a las élites gobernantes a acometer una “revolución pacífica” basada en la participación social y en reformas agrarias y fiscales para lograr una mejor distribución de la renta y eliminar injusticias sociales.

Sin embargo, la visión idealista de Kennedy fue de corto aliento. Durante la Presidencia de Lyndon B. Johnson (1963-1968) el Departamento de Estado y la AID establecieron nuevas orientaciones para los programas de ayuda, que obviaban las reformas y el apoyo a instituciones democráticas y volvían a dar la máxima prioridad al enfrentamiento con el comunismo, tanto en el Sudeste Asiático como en Latinoamérica. Los objetivos de desarrollo de largo plazo, reforma política y lucha contra la miseria en los países más pobres fueron sustituidos por el apoyo a regímenes “de seguridad nacional” y a estrategias contrainsurgentes mucho más complejas, que junto con nuevas tácticas militares antiguerrilleras incluían programas de pacificación basados en el desarrollo comunitario y la reforma agraria, como la impulsada en Vietnam del Sur.

Los programas de ayuda alimentaria también se incorporaron a la nueva orientación desarrollista de este periodo. En 1966 el Congreso aprobó una de sus reformas más importantes, incorporando el desarrollo económico y social a los objetivos de la PL-480. Con esta reforma se pretendía atemperar la cruda declaración de objetivos de la legislación de 1954 y dar una respuesta de carácter humanitario al problema, cada vez más visible en el plano internacional, del hambre y la desnutrición. La experiencia de Vietnam, sin embargo (ver apartado 3.3), revela que la nueva denominación de la PL-480, Alimentos para la Paz, era engañosa, ya que la mayor parte de la ayuda alimentaria se destinó a sostener al gobierno de Vietnam del Sur, e incluso se destinó a usos militares (Dacy 1986, Cohen 1988).

La Administración Kennedy también alentó la implicación de otros países industrializados en la ayuda al desarrollo y lanzó diversas iniciativas para crear una instancia de coordinación entre los donantes. Ya en 1959 Estados Unidos, a través del vicesecretario de Estado de la Administración Eisenhower, Douglas Dillon, impulsó la creación del Grupo de Ayuda al Desarrollo (*Development Assistance Group*, DAG) en el seno de la OECE, antecesora de la OCDE. En 1961, inmediatamente después del establecimiento de la OCDE, la Administración Kennedy alentó la adopción de la Resolución sobre el Esfuerzo Común de la Ayuda del 29 de marzo de 1961, en la que los miembros del DAG se comprometían a compartir equitativamente la carga de la ayuda (*aid burden sharing*) y a establecer un método para determinar las contribuciones respectivas. En ese momento Estados Unidos era la fuente de más del 40% de la ayuda total y Francia e Inglaterra representaban un tercio (Führer 1996: 7-11). Estas iniciativas implicaban a los aliados de Estados Unidos en la formulación de los principios, normas y procedimientos de actuación que componen el régimen internacional de la ayuda al desarrollo, y a la vez daban a Estados Unidos la oportunidad de influir en las políticas de asistencia de sus aliados en Europa y de Japón, que a lo largo de los sesenta crearon y/o expandieron sus programas de asistencia externa (Sobre la noción de régimen, ver la definición clásica de Krasner 1983: 1. Sobre la ayuda externa como régimen internacional, ver Lumsdaine 1993: 27, 221-252).

## 2. AMÉRICA LATINA Y LA EXPERIENCIA DE LA "ALIANZA PARA EL PROGRESO"

La experiencia de la Alianza para el Progreso es uno de los ejemplos más nítidos del auge y el declive del reformismo de la Administración Kennedy y su subordinación, con la Administración Johnson, a los regímenes de "seguridad nacional" de América Latina. En algunos países —particularmente en Centroamérica y el área andina— la Alianza tuvo gran impacto, especialmente en los campos de la modernización del estado, la creación de una moderna infraestructura viaria y de comunicaciones, la industrialización y el desarrollo agrícola. Pero la promesa de reforma política y de equidad social de la Alianza no se materializó, como revela un clásico estudio de la Alianza (Levinson y Onís 1972. Ver también Griffith-Jones 1979, Scheman 1988 y McCall 1989). Ello provocó su fracaso y contribuyó a gestar el estallido insurreccional que se vivió a finales de los setenta en algunos países de la región (Pearce 1982: 39-128, Barry 1987, La Feber 1989: 197-207).

Entre 1945 a 1960 las relaciones interamericanas estuvieron dominadas por el ruego latinoamericano de capital de inversión y de ayuda para el desarrollo, al que Estados Unidos no dio respuesta. Desde el punto de vista de Washington, Latinoamérica era una región estratégicamente "segura", por lo que no precisaba asistencia, y además era un área en la que los inversores privados estaban encontrando condiciones favorables. Con la excepción de Guatemala tras la intervención de la CIA, la asistencia de Estados Unidos a América Latina se limitaba a financiar exportaciones a través del Eximbank, a un modesto programa de asistencia técnica y algunas transferencias de equipo militar (Levinson y Onís 1972: 48).

Las demandas latinoamericanas —un programa de ayuda regional, un banco interamericano— fueron planteadas en la histórica reunión de Quitandinha (Brasil) de 1954 en un documento preparado por la CEPAL (Levinson y Onís 1972: 52). El Secretario del Tesoro de Eisenhower, George Humphrey, rechazó esta petición señalando que la ayuda no debía sustituir a los flujos privados de capital ni interferir las fuerzas del mercado. Según este criterio, Latinoamérica no era elegible como receptora de ayuda económica de Estados Unidos. Si los gobiernos de la región deseaban obtener financiación externa, ésta debería ser de origen privado, para lo cual era preceptivo mantener saneadas sus finanzas públicas.

La agitación política que atravesaba América Latina a finales de los cincuenta y la revolución cubana modificaron las percepciones y las actitudes de Washington. En este contexto, la reforma social y la promoción de la democracia parecían ser prudentes medidas de pragmatismo político, y no sólo el resultado del idealismo de la Nueva Frontera del Presidente Kennedy. Los celos que motivó en América Latina la frustrada invasión de Bahía de los Cochinos a principios de 1961 también contribuyeron a hacer posible la Alianza, ya que esta podría servir para reconciliarse con los gobiernos de la región y facilitar el aislamiento de Cuba.

Tras un periodo de consultas, la Alianza para el Progreso fue presentada por el vicesecretario de Estado Dillon y el presidente Kennedy en marzo de 1961. En agosto de ese mismo año la alianza se "multilateralizó" a través de la Carta de Punta del Este

(Uruguay), en la que se definía el alcance y contenido de la Alianza. Este documento definía la Alianza como un vasto programa de desarrollo económico y reforma social basado en los principios democráticos. El programa incluía la reforma agraria, la mejora de las condiciones laborales, la reforma tributaria, la lucha contra el analfabetismo y mejoras de la salud y la vivienda. En el plano económico, se incluían la estabilidad macroeconómica, la integración regional y la elaboración de “planes de desarrollo” nacionales. Para muchos de estos objetivos se establecieron metas cuantitativas precisas, incluyendo tasas de crecimiento del PIB per cápita iguales o superiores al 2,5% anual. Estados Unidos se comprometió a proporcionar, a partir de fuentes públicas, la mayor parte de los 20.000 millones de dólares de financiación externa necesarios para alcanzar los ambiciosos objetivos de la Alianza.

El anuncio de la Alianza despertó gran entusiasmo en los sectores reformistas de América Latina. En 1964, sin embargo, era muy poco ya lo que quedaba de la Alianza, de sus objetivos reformistas y de las metas cuantitativas establecidas en Punta del Este (McCall 1989: 350). Se trataba, según la expresión del presidente chileno Eduardo Frei, de una Alianza extraviada (Levinson y Onís 1972: 192).

El fracaso de la Alianza se debió en parte al abandono del que fue objeto por parte de sus promotores, pero hubo otros factores: en primer lugar, el compromiso democrático de la Alianza fue efímero. Entre 1961 y 1966 se produjeron golpes militares en nueve países de la región, incluyendo Argentina, Brasil, Ecuador, Guatemala, Honduras, Perú y República Dominicana. Inicialmente, la Administración Kennedy reaccionó condenando el golpismo. En 1964, sin embargo, el Presidente Johnson decidió aplicar la denominada Doctrina Mann —enunciada por el nuevo Secretario de Estado de Johnson— que se resumía en cuatro principios básicos: a) acelerar el crecimiento económico y permanecer neutrales ante los procesos de reforma social; b) proteger las inversiones de Estados Unidos en la región; c) no mostrar preferencia, a través de la ayuda o de otras formas, por los regímenes basados en instituciones democráticas; y d) oponerse al Comunismo por todos los medios. La invasión de la República Dominicana de 1965, la primera en el Hemisferio desde que treinta años antes el presidente Franklin D. Roosevelt proclamó la “política del buen vecino” y retiró a los “marines” de Nicaragua, reveló el alcance real de la nueva doctrina. Posteriormente las Administraciones Johnson y Nixon apoyaron nuevos golpes militares en Bolivia, Argentina y Panamá, y operaciones encubiertas como la que condujo al derrocamiento del gobierno de la Unidad Popular en Chile después que este nacionalizara activos de transnacionales estadounidenses. La Doctrina Mann, en suma, privó a la Alianza de todo contenido democrático, y abrió la puerta a la oleada de regímenes militares que, bajo la doctrina de la “seguridad nacional”, empujarían a América Latina a una de las peores etapas de autoritarismo de su historia.

La Alianza, además, se vio privada de buena parte de los fondos comprometidos por Estados Unidos. El Congreso permitió que la Alianza contara con una asignación propia, al incorporarla como título VI de la Ley de Asistencia Exterior de 1961. Sin embargo, recortó drásticamente las peticiones del presidente y no permitió compromisos plurianuales. Este hecho limitó drásticamente la efectividad de la ayuda, que en su mayor parte se entregaba como Asistencia para el Desarrollo (DA) vinculada a proyectos de largo plazo.

A partir de 1966 la Administración concedió prioridad absoluta a Vietnam, y las asignaciones a la Alianza fueron recortadas una vez más. Entre 1961 y 1969 Estados Unidos destinó a América Latina 4.800 millones de dólares de fuentes públicas, a los que se sumaron inversiones privadas por valor de 1.400 millones de dólares. Estas cifras representaban sólo un poco más de una cuarta parte de los fondos comprometidos, y apenas pudieron compensar la transferencia de recursos al exterior que representaron los 4.600 millones de dólares abonados en ese periodo en concepto de intereses de la deuda externa, o los 5.700 millones de dólares que las multinacionales estadounidenses repatriaron como beneficios a lo largo de la década de los sesenta. También como comparación, entre 1965 y 1975 Vietnam del Sur recibió unos 23.000 millones de dólares.

Por último, Estados Unidos subestimó la resistencia que desplegaron los sectores dirigentes a las reformas encaminadas a la distribución de la renta y los activos productivos, particularmente la reforma agraria y la tributaria. Al obviarse las reformas, los frutos del crecimiento económico se concentraron en los sectores más ricos, dando paso a un modelo de crecimiento “concentrador y excluyente” (McCall 1989: 358). Estados Unidos, decepcionado por las resistencias oligárquicas a la estrategia reformista, volvió a insistir en el libre comercio como motor de crecimiento de la región, asumiendo el lema “comercio y no ayuda” (*Trade, not aid*) que también hacían suyo los líderes latinoamericanos.

La ausencia de equidad y de democracia fue especialmente pronunciada en América Central. La década de la Alianza arrojó notables éxitos en cuanto a crecimiento económico —países como El Salvador alcanzaron tasas de crecimiento anual del 9 y el 10% en ese periodo— y diversificación de las exportaciones, con productos entonces “no tradicionales” como el algodón y la carne. La Alianza respaldó también la creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA), aunque condicionó su apoyo al abandono de algunas las políticas industriales propuestas por CEPAL. En ausencia de la reforma agraria —ésta sólo se llevó a cabo en Honduras a mediados de los setenta—, estas transformaciones acentuaron las diferencias sociales, el desarraigo campesino, la marginalidad urbana y la pobreza, y tuvieron graves costes ambientales. En el marco de la Alianza, Estados Unidos apoyó a los regímenes militares y a las dictaduras de El Salvador, Nicaragua, Guatemala y Honduras, alentó la creación del Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA) en 1964 y proporcionó abundante ayuda militar. Como indicamos al principio, estos hechos motivaron a finales de los setenta las “revoluciones inevitables” que Kennedy había profetizado veinte años antes (Pearce 1982: 99-128, Lafeber 1989: 180, 191, 207).

### **3. AYUDA, GUERRA Y CONTRAINSURGENCIA: EL FRACASO DE VIETNAM**

Entre 1955 y 1975 Vietnam del Sur recibió 25.300 millones de dólares de Estados Unidos, de los que 16.000 eran ayuda militar, y más de 8.000 millones en ayuda económica. Hacia 1973 Vietnam era además el destino del 40% de toda la ayuda alimentaria mundial de Estados Unidos. En el periodo de mayor implicación estadounidense en el conflicto la asistencia estadounidense alcanzó, como promedio, seis millones de dólares diarios (!!!), lo que llegó a representar más del 30% del PNB de Vietnam del

Sur (Craig 1975: I, 24-26). A estas cifras habría que añadir los fondos desembolsados por el ejército de Estados Unidos, que en 1967 llegó a desplegar medio millón de soldados, y empleaba directamente a unos 150.000 vietnamitas. En palabras de Douglas C. Dacy, autor del estudio más detallado al respecto, Vietnam se convirtió en una “economía de la ayuda” (*Aid Economy*), totalmente dependiente de los fondos procedentes de Estados Unidos (Dacy 1986: 192).

En las primeras etapas del conflicto (1950-54) el programa de ayuda de Estados Unidos en Vietnam del Sur tenía dimensiones modestas y fue utilizado para respaldar a las autoridades coloniales francesas en su intento de recuperar el control del país. Tras la derrota francesa de Diem Bien Fu, los acuerdos de Ginebra de 1954 y la división “de facto” de Vietnam en dos zonas, la ayuda de Estados Unidos se incrementó y se concentró en la consolidación del régimen de Ngo Dinh Diem, apoyando el reasentamiento de refugiados, la recuperación económica y la creación de un ejército gubernamental de 250.000 hombres. Al igual que en Corea del Sur, los técnicos estadounidenses impulsaron un amplio programa de reformas estructurales —incluyendo una reforma agraria gubernamental iniciada en 1957— para fortalecer la legitimidad del nuevo gobierno y crear bases firmes para el desarrollo a largo plazo. Sin embargo, la resistencia de los sectores terratenientes y del propio gobierno hicieron fracasar las reformas, y el autoritarismo del régimen y el atractivo de la reforma agraria impulsada por el Vietcong en las áreas bajo su control facilitaron la expansión de la guerrilla en las áreas rurales (Ruttan 1996: 260-261).

Hacia 1960, el avance guerrillero obligó a dejar a un lado el desarrollo a largo plazo para dar prioridad a la contrainsurgencia y evitar el colapso de la economía y las fuerzas armadas gubernamentales. Con el respaldo de Estados Unidos, el gobierno de Diem desplazó a miles de campesinos a *agrovilles* fortificadas —después “aldeas estratégicas”— bajo control militar. La represión y la corrupción hicieron de este programa un completo fracaso político, y el régimen de Diem se enajenó aún más a la población rural.

Estados Unidos, cansado de aportar ayuda a cambio de promesas de reforma que no se materializaban, y convencido de que el régimen de Diem no podía sostenerse por sí solo, apoyó el golpe militar que en 1963 derrocó al gobierno e incrementó aceleradamente su papel en el conflicto (Herring 1986: 86, 106-197). La ayuda económica y militar creció al mismo ritmo que el número de soldados estadounidenses. En 1964, cuando se producen los incidentes del Golfo de Tonkín y Estados Unidos entra directamente en la guerra, los efectivos estadounidenses se elevan a unos 100.000 hombres, y la ayuda económica y militar a 421 millones de dólares. En 1965 Johnson ordena bombardeos a gran escala, y en 1967 Estados Unidos ha arrojado ya más bombas en Vietnam del Norte que en toda la II Guerra Mundial. En 1968, año en el que la ofensiva del Tet pone de manifiesto el fracaso de la estrategia de Estados Unidos en Vietnam, la ayuda había alcanzado los 1.895 millones, y el despliegue estadounidense se elevó a más de medio millón de soldados.

Es en la segunda mitad de los sesenta cuando la economía y las finanzas públicas de Vietnam del Sur se vuelven totalmente dependientes de la ayuda de Estados Unidos. La asistencia económica se canalizaba a través de cuatro grandes programas: la financiación de importaciones (*Commodity Import Program*, CIP), el programa de apoyo

a la piastra, la ayuda alimentaria (PL-480 Alimentos para la Paz), y la financiación de proyectos de desarrollo (*project aid*). La función primordial de los tres primeros era la estabilización de la balanza de pagos y la financiación del presupuesto estatal, y en algunos casos —como los fondos de contrapartida en moneda nacional generados por la ayuda alimentaria— se destinaron a gastos militares. Buena parte de la asistencia a proyectos financió programas de contrainsurgencia y pacificación rural, “desarrollo político” y “acción cívica” en áreas de conflicto, y los sucesivos intentos fallidos de reforma agraria de los gobiernos de Diem y de Van Thieu. Prácticamente toda la ayuda estaba subordinada a las necesidades de corto plazo de la guerra, y una gran parte tenía fines directamente militares (Dacy 1986: 194).

Aunque las estimaciones varían, la ayuda pudo llegó a suponer el 30% del PNB y entre un 40 y un 60% del presupuesto estatal (Dacy 1986: 211-227), lo que supone un verdadero récord histórico de dependencia de la ayuda externa (*aid-dependency*). El programa CIP financió un espectacular incremento de las importaciones de alimentos y bienes de consumo estadounidenses a bajo coste y permitió que la piastra se mantuviera relativamente estable. Ello le aseguró al régimen de Van Thieu cierto apoyo social en las ciudades, pero a costa de la destrucción de empleo y capacidad productiva local. La asistencia técnica alcanzó niveles desconocidos: “Era muy difícil encontrar un puesto en el gobierno de Vietnam que no tuviera a un asesor estadounidense a su lado” (Dacy 1986: 197).

Parte de la asistencia se destinó a un ambicioso programa contrainsurgente denominado Desarrollo Revolucionario (*Revolutionary Development*), inspirado en las técnicas de propaganda y movilización social aplicadas en el medio rural por el propio Vietcong. Utilizando la influencia política que le brindaba la concesión de ayuda en tales proporciones, Estados Unidos indujo la celebración de las elecciones en 1967, que dieron el poder a Nguyem Van Thieu, en un intento de ganar legitimidad política y dar ímpetu a las reformas. La ayuda militar, por último, permitió que el Ejército de Vietnam del Sur duplicara su tamaño hasta alcanzar un millón de soldados.

Aunque diezmó al Vietcong, la ofensiva del Tet demostró que Estados Unidos no estaba ganando la guerra. Este hecho conmocionó al *establishment* de Washington e incrementó la presión social y política para retirar a Estados Unidos de Vietnam. La Administración Nixon, en el marco de la nueva política de distensión diseñada por Kissinger, inició el proceso de retirada de tropas y “vietnamización” del conflicto. Ello implicaba, sin embargo, un fuerte incremento de la asistencia —el “precio a pagar” para evitar más bajas estadounidenses— y una revisión general de la ayuda económica, para crear las bases de una economía autosuficiente a largo plazo (Craig 1975: 24-26).

En 1973, año en el que culminó la retirada estadounidense, la ayuda alcanzó su máximo histórico con casi 3.900 millones de dólares, de los que 3.350 eran ayuda militar. En el plano económico se impulsó desde 1970 un programa de reformas para controlar la inflación, y para obtener apoyo popular se diseñó una reforma agraria radical, denominada *Land to the Tiller* (LTTT). El programa, dirigido por Roy Prosterman —el mismo que diez años después diseñó la reforma agraria contrainsurgente aplicada en El Salvador— otorgó tierras a 950.000 campesinos (Callison 1973, Dacy 1986: 109-113, Prosterman 1987: 113-141), pero fracasó debido a la represión, la corrupción y a las campañas contrainsurgentes. Difícilmente podía tener éxito la reforma agraria,

por ejemplo, en el marco de las tácticas de “búsqueda y destrucción” del general Westmoreland, que empujaban a las ciudades como refugiados —a veces deliberadamente— a miles de campesinos.

A partir de 1973 el Congreso aprobó fuertes restricciones a la ayuda militar. La AID intentó suplir este descenso aumentando las asignaciones de ESF y ayuda alimentaria, pero el volumen total de fondos experimentó un fuerte descenso. Ello condujo al virtual colapso de las fuerzas armadas, las finanzas públicas y el conjunto de la economía de Vietnam del Sur, y la inflación y el desempleo alcanzaron niveles intolerables. A la postre, el colapso de Vietnam tras la retirada de Estados Unidos mostraba el grado de dependencia al que había llegado este país: después de veinte años de actuación y 25.000 millones de dólares de ayuda estadounidense se había gestado un Estado y una economía inviable.

La ayuda a Vietnam comenzó con el ambicioso objetivo de transformar un país pobre en una nación democrática y económicamente autosuficiente en un corto periodo de tiempo, y además ganar la guerra. Hacia 1970 algunos asesores presidenciales aún mantenían este objetivo —el propio Rostow afirmó entonces que Vietnam estaba en la fase previa del *take-off* (Dacy 1986: 195)—, pero la realidad es que la ayuda tuvo un objetivo más inmediato: evitar el colapso económico de Vietnam del Sur y sostener la guerra por todos los medios: “Con la excepción del breve periodo que se extiende desde mediados a finales de los cincuenta, la asistencia para el desarrollo económico y político de Vietnam fue claramente poco más que un acompañamiento secundario de los objetivos de seguridad” (Ruttan 1996: 263). En la práctica, ese ingente volumen de recursos apenas pudo aliviar la enorme presión económica, social y cultural provocada por la presencia de cientos de miles de soldados extranjeros, y por una guerra en parte impuesta por Estados Unidos (Gaddis 1989: 290).

El desastre de Vietnam marcó el principio del fin de la estrategia de la contención en sus diferentes versiones, y particularmente en la denominada “teoría del dominó”, a pesar de su breve reaparición en Centroamérica en los ochenta. Pero Vietnam fue también el lugar en el que naufragaron las teorías de la modernización, las políticas de desarrollo diseñadas diez años en el CENIS y en otros centros académicos de Estados Unidos, y el “consenso liberal” que enlazaba desarrollo económico, estabilidad política y seguridad nacional de Estados Unidos. A una escala mayor que el fracaso de la Alianza para el Progreso, la derrota de Vietnam demostró que Estados Unidos no fue capaz de entender los complejos procesos políticos, económicos y sociales de los países en desarrollo, y que subestimó el papel de las élites, la tradición, las identidades colectivas y otros factores clave del cambio social y político. Ello puso en cuestión el supuesto de que las sociedades evolucionan de forma lineal hacia el modelo occidental, en el que se basaban los modelos rostowianos, y las políticas e instrumentos —entre ellas una determinada concepción de la ayuda externa— con los que se suponía que ese proceso puede ser inducido y/o acelerado.

## IV

# “NUEVAS DIRECCIONES”: LA AYUDA EXTERNA EN LA DÉCADA DE LOS SETENTA

### *1. LOS FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y POLÍTICOS DEL NUEVO ENFOQUE*

Desde finales de los años sesenta la política exterior de Estados Unidos se vio sometida a una oleada de críticas por parte de amplios sectores políticos, académicos y de la opinión pública, dentro de los cuales se encontraban los grupos opuestos a la Guerra del Vietnam. La derrota de Vietnam constituyó un fracaso sin paliativos de la estrategia de la contención en su dimensión política, económica y militar. Los bombardeos masivos o la matanza de My Lay plantearon un gran número de interrogantes sobre los principios morales en los que se basaba una política exterior que conducía a tales aberraciones. Vietnam también significó el fracaso político y la bancarrota moral de una política de ayuda subordinada a las estrategias del desarrollismo contrainsurgente. Ello exigió un profundo replanteamiento de los supuestos teóricos, prácticos y éticos de la política exterior y de la asistencia externa de Estados Unidos.

Otros acontecimientos internacionales, como la emergencia de nuevos poderes económicos en Europa y en Asia, y sobre todo la crisis del petróleo de 1973 y el colapso del patrón oro-dólar y el sistema monetario de Bretton Woods, fueron la expresión traumática del proceso de transnacionalización económica. Ello parecía demostrar que las relaciones internacionales y la economía política mundial se encontraba en un momento de transición que exigía nuevas concepciones de seguridad que, alejadas de los supuestos del realismo político en los que se basaba la estrategia de la contención, prestaran más atención a la creciente interdependencia económica, a sus exigencias de cooperación, y a la dimensión Norte-Sur de las relaciones internacionales (Spanier 1991: 232-243).

Para algunos estudiosos, la cooperación internacional representaba una forma menos costosa del ejercicio del poder y de la hegemonía, y una política exterior más cooperativa parecía la más apropiada para un periodo caracterizado, según las percepciones del momento, por el declive de la hegemonía de Estados Unidos (Keohane y Nye 1988: 64-73, Keohane 1988: 246-253). Con estos elementos como telón de fondo aparecieron nuevas concepciones de las relaciones internacionales de carácter globalista o "transnacional", basadas en el concepto de "interdependencia" (Arenal 1990: 307-332, Barbé 1995: 684-68).

Esta nueva concepción, que dominó la vida académica y la formulación de la política exterior norteamericana durante la década de los setenta, articulaba estrechamente los



intereses de seguridad de Estados Unidos con la realidad de un mundo cada vez más interdependiente y el declive relativo de Estados Unidos como potencia hegemónica. En ese nuevo escenario serían más importantes los temas económicos y de bienestar, antes considerados *low politics*, y la cooperación internacional y la resolución pacífica de los conflictos. En este marco, la política exterior de Estados Unidos se alejó del uso de la fuerza y se inclinó hacia la distensión y el multilateralismo (Spanier 1990: 189-230).

La política de ayuda externa se vio fuertemente influenciada por las nuevas visiones de la política mundial y por la reorientación de la política exterior norteamericana. La ayuda externa, desde el punto de vista de los críticos, no había logrado ninguno de sus objetivos. Basada en supuestos realistas incapaces de aprehender la realidad internacional, subordinada a la estrategia de la contención y en última instancia, a los imperativos de la guerra, la ayuda externa no podía generar desarrollo ni estabilidad política, y por ello no era funcional a los intereses nacionales del donante. La conexión que se suponía existía entre desarrollo, seguridad e intereses nacionales debía ser objeto de una cuidadosa revisión. Era necesario, en suma, revisar críticamente los supuestos en los que se basaba la asistencia económica y de seguridad, revisar sus prioridades, estrategias e instrumentos, y adaptarlos a las nuevas realidades de la interdependencia y la distensión (Pauker et al. 1973: 60).

Las críticas, sin embargo, desbordaban el ámbito de la seguridad y de la política exterior, y también se dirigieron contra la estrategia de desarrollo aplicada por la AID y por otras agencias con participación estadounidense, como el Banco Mundial. Basada en el modelo rostowiano de la "modernización", dicha estrategia no parecía estar logrando mejoras substanciales en las condiciones de vida de los países donde eran aplicadas. Desde la perspectiva de amplios sectores del Congreso, del *establishment* político y académico y de una nueva generación de economistas del desarrollo, también había poderosas razones económicas y sociales para dar otro rumbo a las políticas de ayuda externa.

Los enfoques ortodoxos del desarrollo vigentes hasta principios de la década de los setenta consideraban que el crecimiento económico era condición necesaria y suficiente para garantizar el desarrollo social. La forma más efectiva de alcanzar tasas elevadas de crecimiento era a través de la producción industrial intensiva en capital en los centros urbanos. La industrialización traería aparejado un rápido aumento del producto, de la productividad y de la renta nacional. Los frutos del crecimiento, según este enfoque, se "filtrarían" de forma espontánea —"efecto derrame" o *trickle-down*— hacia los estratos más pobres. El proceso de modernización impulsado por la industria, por último, absorbería trabajadores rurales y del sector urbano marginal y contribuiría a la reducción de la pobreza.

Adoptando esas estrategias, los países del Tercer Mundo alcanzaron tasas de crecimiento económico más elevadas que en los países industrializados (Morawetz 1979: 18-26). Los datos acumulados a principios de los setenta mostraban, sin embargo, que ese crecimiento no estaba produciendo mejoras substanciales en las condiciones de vida y que, por el contrario, estaba aumentando la pobreza, la desigualdad y la polarización social, como sugerían a simple vista los enormes barrios marginales y los bolsones de empleo "informal" que aparecieron en las ciudades de los países en desarrollo en este periodo.

Este proceso de "modernización excluyente" o de "crecimiento con pobreza" había sido ya denunciado por los teóricos estructuralistas del desarrollo en los sesenta,

agrupados en torno a la CEPAL o a la incipiente “escuela de la dependencia”. Autores como Prébisch, Cardoso y Faletto, Gunder Frank, Dos Santos, Sunkel, Marini, y, en el caso de África, Samir Amin y los economistas del Consejo para el Desarrollo de la Investigación Económica y Social en África (CODESRIA) consideraban que este proceso era un rasgo estructural del desarrollo del “capitalismo periférico”. Esta visión representaba, según Hettne, la respuesta del tercer mundo al paradigma de la modernización, considerado occidental y eurocéntrico (Hettne 1995: 87-104, Cornago 1998: 50-58).

El *establishment* de Washington no aceptó los postulados estructuralistas y “dependentistas” debido a sus recelos hacia el libre mercado y a sus evidentes vínculos con el marxismo. A principios de los setenta, sin embargo, las críticas al “crecimiento con pobreza” comenzaron a aparecer en círculos políticos de Washington y en los organismos internacionales en los que Estados Unidos tenían un papel dominante. En estos ámbitos comenzó a imponerse un nuevo consenso sobre desarrollo que consideraba que el crecimiento económico era una condición necesaria, pero no suficiente, para lograr mejoras efectivas en los niveles de vida y eliminar la pobreza. Según Riddell, este nuevo consenso se caracterizaba por: “... un mayor énfasis en la distinción entre crecimiento económico y desarrollo económico, la inclusión del tema de la distribución en la agenda de la política de desarrollo, la definición de metas específicas relativas a las necesidades básicas y el bienestar social junto con —y a veces en lugar de— las metas de crecimiento económico. El alivio de la pobreza había sido siempre una razón central para proporcionar ayuda. Fue la desilusión respecto al método que se suponía aliviaría la pobreza —indirectamente, acelerando la tasa de crecimiento— lo que llevó a un mayor énfasis en la asignación directa de la ayuda a los pobres” (Riddell 1987: 93). Este consenso era también consecuencia del “giro social” de la teoría de la modernización. (Entre otros Adelman y Morris 1973 y Chenery et al. 1974. Ver también Hettne 1995: 44-46 y Bustelo 1998: 143-156.)

A la formación de este nuevo consenso contribuyeron los estudios, informes y declaraciones realizados por las Naciones Unidas, el Banco Mundial y organismos especializados como la OIT. También fue importante la contribución de *Think-tanks* e instituciones académicas, como el Overseas Development Council (ODC) de Washington. Entre ellos destaca el Informe Pearson, encargado por el Banco Mundial (Pearson: 1969). Este informe evaluaba la experiencia de 20 años de ayuda al desarrollo, cuestionando una estrategia basada en el crecimiento económico, que en la práctica no atendió a las necesidades de articulación y expansión de los mercados internos, penalizaba al sector agrícola, empobrecía al campesinado e ignoraba los procesos de exclusión social causados por la modernización. El informe abogaba por una nueva estrategia que diera prioridad al desarrollo agrario y a la satisfacción de las necesidades básicas de los pobres urbanos y de la población rural. El Informe Pearson tuvo una notable influencia en la AID y marcó un punto de inflexión en la historia del Banco Mundial, que bajo la presidencia de Robert McNamara (1969-1978) acogió con entusiasmo la nueva estrategia (Streeten et al. 1986: 21).

Como expresión de este nuevo consenso, la “II Década del Desarrollo” de Naciones Unidas hizo del desarrollo social una de sus metas prioritarias. En 1976 la Organización Internacional del Trabajo adoptó el llamado Enfoque de las Necesidades Básicas (*Basic Needs Approach*), cuyo objetivo principal era la creación de empleo y la satisfacción de dichas necesidades a través de políticas distributivas (OIT 1977, Hettne 1995: 177-180).

Los supuestos en los que se basaba esta nueva concepción del desarrollo también habían sido influidos por las experiencias de Japón, Corea, Taiwan y otros países de reciente industrialización en Asia. En ellos se habían adoptado estrategias de desarrollo que pusieron énfasis en la inversión en capital humano a través de la educación y en reformas estructurales —particularmente la reforma agraria—, que habían asegurado el acceso de los sectores pobres a la educación, a la salud, a los medios de producción, al mercado y al crédito, logrando un espectacular aumento de la renta per cápita, pautas distributivas relativamente equitativas y como consecuencia de ello una rápida reducción de la pobreza.

## 2. “NUEVAS DIRECCIONES” (1973) Y LAS REFORMAS LEGISLATIVAS DE LA DÉCADA DE LOS SETENTA

Desde finales de la década de los sesenta se sucedieron diversas iniciativas políticas y legislativas para reformar la política de asistencia externa de Estados Unidos. La difusión de informes elaborados por comisiones presidenciales, centros académicos y *Think-tanks* —entre ellos, con un papel destacado, el Overseas Development Council (ODC)— contribuyó a introducir en la agenda del Congreso la reforma de la asistencia externa y el nuevo consenso sobre desarrollo (Ver Grant 1973 y la síntesis del Congressional Research Service 1973). La derrota de Vietnam proporcionó el impulso político para que estas iniciativas dieran lugar a legislación. En 1973, un grupo de representantes bipartidista propuso la *Mutual Development and Cooperation Act* (MDCA), que incluía nuevas prioridades para la asistencia, un enfoque más cooperativo de las relaciones con los receptores, y una nueva agencia ejecutora en sustitución de la AID. A lo largo del debate parlamentario la MDCA se transformó en la Ley de Asistencia Económica (*Foreign Economic Assistance Act*) de diciembre de 1973, que introdujo las llamadas Nuevas Direcciones (*New Directions*).

“Nuevas Direcciones” representa una de las reformas más importantes que ha experimentado la Ley de Asistencia Exterior de 1961. Definía un nuevo mandato para la política de asistencia externa y la AID: la ayuda debería estar guiada por el concepto de “auto-dependencia” (*self-reliance*) y apoyar aquellas iniciativas de los países receptores que significaran una mejora “directa e inmediata” de la situación de los grupos más pobres, que en la mayor parte de los países en desarrollo se encontraban en las áreas rurales. El Congreso también estableció que se debería prestar más atención a la salud, la nutrición, la educación básica, el control de la natalidad y los programas de desarrollo agrícola, con especial énfasis en la agricultura campesina y el cooperativismo, y menos a los proyectos de formación de capital de gran escala. Con Nuevas Direcciones, la estrategia básica de la AID para alcanzar a los sectores rurales pobres pasó a ser el “desarrollo comunitario” o los “programas de desarrollo rural integrado”, que combinaban políticas de empleo, salud, educación, infraestructura rural y modernización articulados entre sí (AID 1975).

Nuevas Direcciones también modificó la estructura y el presupuesto de la AID. Entre 1961 y 1973 el presupuesto de la asistencia para el desarrollo (DA) contó con tres categorías básicas: a) los Préstamos de Desarrollo (*Development Loans*), que

otorgaba fondos concesionales para importar los bienes necesarios para poner en marcha un proyecto, un programa o un sector determinado; b) la Asistencia Técnica (*Technical Assistance*); y c) la Alianza para el Progreso, una categoría especial para América Latina que incluía tanto los préstamos como la asistencia técnica especialmente asignada a esta región. A partir de 1973 se establecieron las denominadas "categorías funcionales", que originalmente fueron "alimentación y nutrición", "planificación familiar y salud", "educación y desarrollo de los recursos humanos" y "energía y actividades seleccionadas de desarrollo". Estas categorías se han ido modificando en respuesta a las exigencias del Congreso y el poder ejecutivo. A mediados de los ochenta eran agricultura, desarrollo rural y nutrición, población, salud, educación y desarrollo de los recursos humanos, energía y actividades seleccionadas de desarrollo. A partir de 1988 fue creada una nueva categoría presupuestaria de carácter geográfico, el Fondo de el Desarrollo del África Subsahariana (Galdi 1988: 16).

Alimentos para la Paz también fue reformado por el Congreso tras la traumática experiencia de Indochina. En 1975 el Congreso prohibió el uso de la PL-480 para fines bélicos, y reservó el 75% de los recursos para los países más pobres.

La orientación de la ayuda a las necesidades básicas se vio completada por una serie de iniciativas legislativas que vincularon la asistencia con el respeto de los derechos humanos y la democracia. La aparición de este vínculo se debió al trauma de Vietnam, pero también al intenso debate que suscitó la participación de la CIA en el golpe de estado que derrocó al gobierno de la Unidad Popular en Chile en 1973, hecha pública a mediados de los setenta, y a la llegada a la presidencia del demócrata Jimmy Carter. Esta Administración fue una defensora de la ayuda como herramienta de promoción del desarrollo, de los derechos humanos y de la democratización, rebajando la dimensión de seguridad del programa de asistencia externa de Estados Unidos. La Administración Carter canceló diversos programas de asistencia militar o policial y alentó las enmiendas legislativas que se introdujeron en el Congreso desde 1975. Estas enmiendas, introducidas por iniciativa demócrata, rebasaron el ámbito de la ayuda externa y han sido desde entonces el fundamento de la política de derechos humanos en el marco de la política exterior de Estados Unidos.

Entre las iniciativas del Congreso destaca la Enmienda Harkin a la Sección 116 de la Ley de Asistencia Exterior, que dispone que la Administración debe interrumpir la ayuda a los gobiernos de los países en los que se registraran graves violaciones de los derechos humanos internacionalmente reconocidos, con la excepción de la asistencia dirigida directamente a los sectores más necesitados. En 1977 esta disposición también fue incluida en la PL-480. Ese mismo año también se enmendó la Ley de Asistencia Financiera Internacional, instruyendo al gobierno a utilizar su voz y su voto en el FMI, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo para oponerse a los créditos solicitados por los países en los que se produjeran graves violaciones de estos derechos, exceptuando los destinados a satisfacer necesidades básicas de la población. En 1978, por último, el Congreso enmendó la sección 502 de la Ley de Asistencia Exterior de 1961, prohibiendo la entrega de ayuda de seguridad —ESF y ayuda militar— a aquellos países en los que existieran graves violaciones de los derechos humanos, aunque se dejaba en manos del presidente la facultad de otorgar dicha ayuda si concurrían "circunstancias extraordinarias" (Weiss-Fagen 1980: 117, Nelson y Eglinton 1992: 26-33).

### 3. EL IMPULSO A LA ASISTENCIA MULTILATERAL Y LA EXPANSIÓN DEL BANCO MUNDIAL

Aunque Estados Unidos ha tenido un papel clave en la creación de las organizaciones multilaterales de cooperación al desarrollo, y en casi todas es el principal contribuyente, su actitud hacia la asistencia multilateral ha sido renuente, y la ayuda canalizada a través de estas instituciones ha sido relativamente baja, con la excepción, como se verá, del periodo Carter, en el que llegó a ser el 30% de la asistencia total.

En la conferencia de Bretton Woods Keynes propuso la creación de un gran fondo multilateral de desarrollo, cuya primera tarea sería financiar la reconstrucción de posguerra. Estados Unidos se opuso, y en su lugar impulsó la creación del Banco Mundial. El nuevo Banco era una institución modesta, y su papel hasta la década de los sesenta fue muy limitado tanto en la reconstrucción de Europa como en el incipiente sistema internacional de cooperación al desarrollo (Streeten 1992: 2, Griffith-Jones et al. 1994: 3-5). Es significativo observar que Estados Unidos prefirió canalizar los fondos para la reconstrucción a través de programas bilaterales como el Plan Marshall. Entre 1947 y 1954 los créditos del Banco Mundial para la reconstrucción de Europa se elevaron a 800 millones de dólares, y la asistencia del Plan Marshall a unos 13.500 millones.

La actitud de Washington ante la creación de organizaciones afiliadas al Banco Mundial y a los bancos regionales de desarrollo, como vimos en los casos de la AIF y el BID, se resume en oposición inicial, aceptación a regañadientes, y una vez creadas, influencia y control político y financiero de las mismas (Ruttan 1996: 96, 349). Este control se ha extendido al proceso de toma de decisiones, a la concesión de créditos y a las estrategias de desarrollo de estos organismos: "Cuando Estados Unidos insistió en el enfoque de las Necesidades Humanas Básicas, los bancos multilaterales de desarrollo le siguieron; cuando Estados Unidos enfatizó los préstamos basados en políticas, los bancos multilaterales le siguieron; cuando Estados Unidos se preocupó por las cuestiones ambientales, los bancos multilaterales de desarrollo le siguieron" (Ruttan 1996: 377).

Esta actitud renuente tiene sólidos fundamentos culturales, ideológicos y políticos. Como se indicó, para los sectores conservadores, y para el realismo político prevaleciente en el *establishment* político de Washington, la ayuda externa ha sido considerada más un instrumento de la política exterior orientado al interés nacional, que una herramienta de desarrollo o una obligación moral hacia los más pobres. Para servir a los intereses nacionales, la ayuda bilateral se considera en principio más apropiada que la multilateral, ya que esta última puede escapar más fácilmente al control del donante. A este hecho no es ajena la dependencia administrativa de la ayuda multilateral, que es responsabilidad del Departamento del Tesoro y no del Departamento de Estado. Al ser la más difícil de justificar en términos de interés nacional, es más vulnerable a los recortes presupuestarios y suscita mayores reticencias a la hora de aprobar nuevas contribuciones. En el marco del conflicto Norte-Sur, por otra parte, Estados Unidos se ha resistido sistemáticamente a otorgar fondos a instituciones en las que los países en desarrollo pudieran tener una influencia decisiva (Krasner 1989: 121-161).

Las nuevas concepciones de la política exterior que emergen tras la Guerra de Vietnam —más énfasis a la cooperación internacional y el multilateralismo, considerando que este reduciría los costes derivados del ejercicio de la hegemonía— dieron

lugar a una actitud más favorable hacia los bancos de desarrollo y en particular hacia el Banco Mundial.

Entre 1968 y 1981 esta institución fue presidida por Robert S. McNamara, anteriormente secretario de Defensa de Kennedy y de Johnson. En el primer año de su mandato McNamara anunció el ambicioso objetivo de duplicar cada cinco años la capacidad de préstamo del Banco, y orientar sus intervenciones a "la lucha contra la pobreza" mediante programas de modernización del agro, y la satisfacción de las necesidades básicas de los pequeños campesinos, los jornaleros sin tierra y los pobres urbanos, en lo que se denominó el Enfoque McNamara (McNamara 1973, Banco Mundial 1975 y Assmann 1980).

Aunque McNamara contaba con el apoyo de la Administración Nixon y de su secretario de Estado, Henry Kissinger, las dificultades que experimentó la economía estadounidense en 1973 —creciente déficit fiscal, devaluación del dólar— impidieron que el Tesoro pudiera ampliar la aportación de Estados Unidos al Banco (Ruttan 1996: 362). A partir de 1976, sin embargo, la Administración Carter otorgó a los bancos multilaterales un papel mucho más relevante en la política de ayuda externa, aumentando el peso relativo de esta modalidad de ayuda, que entre 1970 y 1980 pasó del 11 al 30% del total. En 1977 el Congreso aprobó un importante incremento de la aportación de Estados Unidos a la V reposición de recursos de la Asociación Internacional de Fomento, la facilidad concesional del Banco Mundial. La Administración Carter también despejó el camino para la ampliación del capital de 1980, en la que éste pasó de 44.000 a 85.000 millones de dólares. Todo ello contribuyó a aumentar el volumen de crédito del Banco, que entre 1970 y 1980 pasó de 2.000 a 10.000 millones de dólares anuales. La espectacular expansión del Banco en el "Periodo McNamara" —la mayor de toda su historia— hizo de esta institución uno de los principales elementos del sistema internacional de ayuda al desarrollo y la principal fuente pública de capital de inversión para la mayor parte de los países más pobres.

Ahora bien, para reducir el coste doméstico de los planes de expansión de McNamara, la Administración Carter exigió aumentar la participación relativa (*burden sharing*) de otros países industrializados, y cambios en la *ratio* capital desembolsado-capital autorizado que permitían un aumento de la capacidad crediticia superior al aumento de las contribuciones (Ruttan 1996: 363-364). Dado que estos cambios no alteraron sustancialmente la posición dominante de Estados Unidos en el proceso de toma de decisiones, Washington logró incrementar a muy bajo coste su capacidad de influencia en los países en desarrollo y en particular en sus políticas económicas, como pudo verse a partir de 1982 con motivo de la crisis de la deuda y la aplicación generalizada de programas de ajuste estructural.

#### **4. SEGURIDAD NACIONAL Y DESARROLLO EN "NUEVAS DIRECCIONES" Y LA ETAPA MCNAMARA**

Nuevas direcciones y el Enfoque McNamara eran, como se señaló, una respuesta a las nuevas concepciones de desarrollo de los años setenta, pero también respondían a motivaciones de seguridad, y en concreto al objetivo estadounidense de desactivar el potencial de inestabilidad política y brotes revolucionarios que, en la perspectiva de la confrontación Este-Oeste, se encontraba en la extensa pobreza de

los países en desarrollo. Robert McNamara, probablemente influido por su experiencia como secretario de Defensa de Kennedy y Johnson y por el fracaso de la opción militar en Vietnam, expresó con claridad el vínculo que Estados Unidos establecía entre la seguridad y la satisfacción de las necesidades básicas, dejando claro que tanto Nuevas Direcciones como el Enfoque McNamara era una nueva variante, de carácter preventivo, de la estrategia liberal de la contención. En 1972 McNamara señaló: "Cuando los más privilegiados son pocos y los desesperadamente pobres son muchos —y cuando la distancia entre ellos empeora— el momento de tomar una decisión entre el coste político de la reforma y el riesgo político de la rebelión es sólo cuestión de tiempo. Es por esto que las políticas específicamente diseñadas para reducir la miseria del 40% de la población más pobre de los países en desarrollo son recetas no sólo de principios sino de prudencia social, dado que la justicia no sólo es un imperativo moral. También es un imperativo político" (Citado en Berzosa 1991: 368).

A pesar de Nuevas Direcciones, la ayuda no llegó a apartarse de la lógica liberal ni dejó de considerar que el crecimiento económico es el mecanismo básico para incorporar a los pobres a la producción y al consumo. Aunque aumentó la ayuda dirigida a sectores "sociales" como la salud y la educación, la estrategia básica fue el incremento de la productividad de los pobres, a través de la expansión de la agricultura capitalista exportadora, y no el acceso de éstos a los activos productivos como la tierra o el crédito. A pesar de la retórica reformista, fue una estrategia de "modernización sin reforma" que no abordó las causas estructurales de la pobreza, como la injusta tenencia de la tierra, la inequitativa distribución de la renta nacional o los sistemas fiscales regresivos, que evitó enfrentarse con las élites locales o las apoyó explícitamente, y que dejó a un lado los problemas derivados de la asimetría de los mercados internacionales.

La politización del Banco Mundial fue otro de los legados del periodo McNamara y de la mayor atención y recursos que Estados Unidos prestó a los organismos multilaterales. El Convenio Constitutivo del Banco Mundial (Sección IV, art. 10) establece la independencia de la institución, y prohíbe que se tenga en cuenta cualquier consideración "política" en el proceso de toma de decisiones y aprobación de créditos, que deberá basarse exclusivamente en criterios "económicos" (Brown 1992: 102-106). Sin entrar a discutir la división entre criterios "políticos" y "económicos", los intereses políticos de Estados Unidos no han dejado de estar presentes. A partir de 1970 el Banco Mundial ha utilizado razones "económicas" para justificar decisiones relativas a la concesión o denegación de créditos a un país determinado, las cuales habían sido instigadas y a veces exigidas por el gobierno de Estados Unidos (Brown 1992: 123-189, Ruttan 1996: 348). Los intereses estadounidenses se han expresado de diversas formas: mediante presiones directas de la Administración; en las exigencias planteadas en la negociación de ampliaciones de capital y reposiciones de recursos, y a través de enmiendas a la legislación presupuestaria de la ayuda externa que contienen "instrucciones" que definen la posición y el sentido del voto ante países o temas concretos por parte del representante de Estados Unidos en el Consejo Ejecutivo de estos organismos (Brown 1992: 256-271).

En 1970 Estados Unidos logró que el Banco Mundial cortara los créditos al gobierno de la Unidad Popular en Chile. Tras el golpe de Estado del general Pinochet Estados Unidos volvió a presionar al Banco, y este reanudó los préstamos (Brown 157-170). En 1971 —esta vez sin éxito— la Administración Nixon exigió que el Banco cortara

su programa de créditos a la India a causa de los choques militares entre este país y Bangladesh. En 1978 el Congreso estableció una "lista de exclusión" en la que figuraban Angola, Camboya, Laos, Mozambique, Uganda y Vietnam. Aunque el Banco se negó inicialmente a aceptar estas restricciones, en 1979 el propio McNamara se dirigió al Congreso para garantizar que las contribuciones de Estados Unidos a la AIF no se destinarían a estos países (Brown 1992: 174-187). Esta práctica se acentuó durante el periodo Reagan con países como Nicaragua. A pesar de la protesta de otros Estados miembros, se vieron privados de financiación del Banco Mundial y del BID por presión directa de Estados Unidos (Barraclough et al. 1988: 81).

Entre 1979 y 1981 Carter se enfrentó con las renovadas tensiones de la Guerra Fría. Ante la invasión soviética de Afganistán, la Administración Carter aumentó la ayuda militar a Pakistán y anunció que Estados Unidos utilizaría todos los medios —incluyendo la fuerza militar— para defender sus "intereses vitales" en Golfo Pérsico. Pero fue en Centroamérica y particularmente en El Salvador entre 1979 y 1981 donde los objetivos de desarrollo, democracia y derechos humanos de Carter naufragaron definitivamente.

Durante los últimos meses de la dictadura de Somoza, la ayuda fue utilizada por el Departamento de Estado para evitar el colapso del somocismo y forzar un acuerdo pacífico entre Somoza y los sectores moderados de Nicaragua —un "somocismo sin Somoza"— cerrando el paso a la revolución. Entre 1979 y 1981 la Administración Carter utilizó una ayuda cada vez más limitada y condicionada para contener a los sandinistas en el poder y evitar que Nicaragua se deslizara hacia el bloque del Este (Coatsworth 1994: 157, 162). Ante el temor de que el proceso revolucionario nicaragüense se propagara a El Salvador, la Administración Carter alentó el golpe reformista de octubre de 1979 y financió diversas reformas, incluyendo una reforma agraria inspirada en la experiencia de Vietnam, que pretendían arrebatar a los insurgentes la bandera de la justicia social y restar apoyos a la guerrilla. La ayuda económica también se condicionó a avances democráticos.

Entre 1980 y 1981, sin embargo, las esperanzas de democracia y justicia social y la reforma agraria fueron ahogadas por una oleada de violencia y represión sin precedentes, que contó con la abierta connivencia de sectores del gobierno y del ejército salvadoreño. Muy pronto la Administración Carter, que consideraba que el régimen salvadoreño era execrable, pero que sería aún peor una victoria insurgente, se convirtió en un rehén de unas Fuerzas Armadas y de una oligarquía de las que no podía prescindir para frenar el avance guerrillero, pero a las que tampoco podía sujetar. Diez días después del asesinato de monseñor Romero el Congreso dejó a un lado las exigencias de respeto de los derechos humanos y reanudó la ayuda militar, suspendida desde 1977 por esta razón. La respuesta no se hizo esperar: en los meses siguientes se produjo la Matanza de Río Sumpul y el asesinato de la dirección de la oposición democrática, así como de seis religiosas y de dos técnicos de la reforma agraria de la AID de nacionalidad estadounidense. Ante la presión de la opinión pública de Estados Unidos, la Administración Carter suspendió la ayuda militar, forzó un cambio de gobierno y exigió la detención y el castigo de los culpables. Sin embargo, la lógica de la contención y del "efecto dominó" ya se habían impuesto sobre los principios democráticos. Al producirse la ofensiva general de la guerrilla de enero de 1981, y ante el temor de que El Salvador fuera "otra Nicaragua", Carter otorgó ayuda militar sin plantear ninguna condición en materia de derechos humanos. Tres días



después Carter dejaba la presidencia en manos de Ronald Reagan (Lafeber 1989: 300-330 y Arnson 1989: 50-60).

## 5. PRIORIDADES ESTRATÉGICAS Y ASIGNACIÓN DE LA AYUDA: LOS CASOS DE ISRAEL Y EGIPTO

Apparentemente, Nuevas Direcciones marcaba un punto de inflexión en la política de asistencia externa de Estados Unidos que afectaría a la composición del programa de ayuda, a las estrategias de desarrollo a aplicar y a su distribución geográfica, con una proporción mayor destinada a “necesidades básicas” y a los países de menor renta per cápita.

La distribución geográfica de la ayuda también revela que el compromiso con las necesidades básicas y la lucha contra la pobreza fue más retórico que real, y estuvo subordinado a objetivos de seguridad de corto plazo en los países receptores y a las nuevas prioridades de la política exterior norteamericana, particularmente en el periodo Carter. De la misma forma que en la Alianza para el Progreso, los compromisos financieros tampoco estuvieron a la altura de lo requerido. En esta etapa la

**Cuadro 2**  
Principales receptores de AOD de Estados Unidos, 1970-1996

1970-71		1980-81		1989-90		1995-96	
País	% del total	País	% del total	País	% del total	País	% del total
India	13,9	Egipto	12,6	Egipto	16,6	Israel	14,3
Vietnam	10,5	Israel	11,5	Israel	12,1	Egipto	7,6
Indonesia	7,8	India	3,3	Pakistán	2,8	Haití	2,4
Pakistán	5,0	Turquía	2,8	El Salvador	2,7	India	1,5
Corea del Sur	4,5	Bangladesh	2,2	Filipinas	2,2	Irak	1,3
Brasil	3,6	Indonesia	2,1	Honduras	1,6	Filipinas	1,2
Turquía	3,6	I. Marianas	1,7	Bangladesh	1,5	Bosnia	1,1
Colombia	3,0	Pakistán	1,4	India	1,2	Jordania	1,1
Israel	1,7	El Salvador	1,0	Sudán	1,2	El Salvador	1,0
Laos	1,6	Perú	0,9	Costa Rica	1,2	I. Pakau	1,0
I. Marianas	1,5	Portugal	0,9	Guatemala	1,2	Bolivia	1,0
Marruecos	1,4	Sudán	0,9	Jamaica	1,0	Sudáfrica	1,0
Nigeria	1,3	Somalia	0,9	I. Marianas	1,0	Perú	1,0
Túnez	1,3	Kenia	0,8	Kenia	1,0	Turquía	0,9
Tailandia	1,1	Filipinas	0,8	Indonesia	1,0	Micronesia	0,8
Total	58,2		43,7		48,3		37,2
Multilat.	11,4		30,4		18,6		22,8
AOD total							
(mill. \$)	3.328		6.973		10.409		9.291

Fuente: OCDE, *Development Co-operation Report (varios años)*. Incluye sólo flujos de AOD.

ayuda alcanzó el nivel más bajo en términos absolutos de todo el periodo 1945-1990. La modalidad de ayuda más afectada por Nuevas Direcciones —la Asistencia para el Desarrollo o DA— descendió, mientras que los Fondos de Apoyo Económico o ESF, que responden a intereses de seguridad más explícitos, aumentaron hasta llegar a ser más del 50% de la ayuda económica bilateral.

El cambio más importante de este periodo —y uno de los más importantes de toda la historia de la ayuda externa de Estados Unidos— fue la abrupta caída del sudeste asiático y el espectacular ascenso de Israel y Egipto como receptores de ayuda. A finales de los setenta estos dos países ya eran el destino de en torno al 40% de la ayuda bilateral de Estados Unidos, y hasta el 90% de los ESF. Los acuerdos de Camp David de 1979 dieron lugar a compromisos financieros de más de 5.000 millones de dólares al año para Israel y Egipto, en su mayoría ESF y ayuda militar, que se han mantenido hasta los años noventa. Israel y Egipto se convirtieron en los primeros receptores de asistencia en todo el mundo (ver cuadro nº 2). Latinoamérica conoció en este periodo los niveles más bajos de ayuda desde los años cincuenta. En el periodo álgido de la Alianza para el Progreso (1961-1965) América Latina recibió 3.318 millones de dólares anuales como promedio, mientras que entre 1976 y 1980 sólo recibió 866 millones.

El espectacular crecimiento de la ayuda a Oriente Próximo y en particular a Israel y Egipto se debió a la revalorización estratégica de Oriente Próximo tras la Guerra de Octubre de 1973 y la crisis del petróleo, que puso de manifiesto cuán importante era la estabilidad de la región en el marco de la confrontación Este-Oeste. Estados Unidos pretendió desactivar este conflicto y lograr una paz duradera desde el momento que percibió que su potencial destabilizador desbordaba el marco regional y afectaba a intereses nacionales vitales —en particular el petróleo y el tránsito de la flota por Suez—; intentó preservar el Estado de Israel, que paulatinamente se convirtió en el “aliado preferente” en la zona frente a gobiernos árabes nacionalistas cercanos a la URSS, y alinear a los estados árabes moderados y conservadores, en particular a Egipto y Arabia Saudí, a favor de los intereses estadounidenses en la región (Ruttan 1996: 284-290, 297-299). La asistencia externa podía contribuir a estos objetivos cimentando alianzas regionales, ayudando a Estados Unidos a llevar a las partes a la mesa de negociación, y posteriormente crear condiciones económicas y sociales favorables para una paz duradera (Zimmermann 1993: 82-84).

Las razones estratégicas, sin embargo, no son las únicas. A diferencia de lo ocurrido en Indochina, la asistencia a Israel también se basa en factores domésticos y en concreto en la creciente influencia y el activo *lobbying* de grupos de presión de origen judío y de orientación sionista, que lograron un amplio respaldo social vinculando el holocausto con la creación y la supervivencia del Estado de Israel (Ball 1992), en lo que puede ser considerado un caso típico de *ethnics politics* dentro de Estados Unidos (Ruttan 1996: 279).

Hasta la Guerra de Octubre de 1973 ambos países recibieron poca ayuda debido a las divergencias de sus respectivas políticas exteriores respecto a los objetivos de Estados Unidos en la región. Desde la presidencia de Truman hasta Nixon las relaciones entre Estados Unidos e Israel estuvieron plagadas de desencuentros a causa de una política que, a los ojos de Washington, contribuía a elevar la tensión en la zona. Con el Egipto de Nasser las relaciones fueron aún más difíciles. Los primeros envíos de ayuda de las administraciones Truman y Eisenhower cesaron casi totalmente a causa del nacionalismo

egipcio y de su acercamiento a la URSS, cuya expresión más visible fue la construcción de la presa de Asuán con financiación y tecnología soviética.

El giro prooccidental de Anwar El Sadat a partir de 1970 y la Guerra de Octubre de 1973 inauguraron una fase de activa implicación de Estados Unidos en la zona y una nueva etapa en sus relaciones con Israel y Egipto. ¿Qué papel tuvo la asistencia económica y militar en esta fase? Para las Administraciones Nixon y sobre todo Carter la ayuda fue un instrumento clave: respaldó la posición de Washington como negociador, más que como mediador; y fue uno de los principales incentivos para llevar a Israel y a Egipto a la firma del acuerdo de Camp David (1979), tras una larga serie de rondas negociadoras que inició el secretario de Estado Kissinger y culminó el propio presidente Carter.

A lo largo de las negociaciones y en el periodo posterior la ayuda fue una forma de materializar el compromiso estadounidense con la seguridad y la supervivencia de Israel, y ofrecer ventajas económicas que ayudaran a reducir la oposición interna a un acuerdo (Spiegel 1985: 353-373, 395-408). De cara a Egipto, la ayuda permitió compensar la retirada del apoyo de la URSS —en el marco del acercamiento egipcio a Occidente, en 1972 Sadat expulsó a 20.000 técnicos y asesores soviéticos y canceló la declinante ayuda de la URSS—, y el coste político y económico de la negociación con Israel, que para Sadat suponía quebrar la unidad árabe, enfrentarse al nacionalismo panárabe y a sectores que, dentro de Egipto, mantenían la línea de “no reconocimiento-no negociación” con Israel. Además, la ayuda pretendía promover la estabilidad política en Egipto y asegurar la continuidad de su política exterior y su compromiso con los acuerdos. Asegurar el tránsito de los buques de guerra a través del Canal de Suez también formaba parte del *quid pro quo* de la ayuda. Y Egipto, por último, vio en el acercamiento a Estados Unidos y en su apoyo económico y militar una oportunidad para el liderazgo entre los Estados árabes moderados (Zimmermann 1993: 81-110, Weinbaum 1996: 25-48).

La asistencia a Egipto comenzó en 1974. En 1975 Sadat logró que Kissinger se comprometiera a obtener ayuda económica por unos 750 millones de dólares anuales a cambio de la participación de Egipto en eventuales conversaciones de paz. Esa cifra estaba cerca de lo que Israel ya obtenía de Estados Unidos. En 1978 Sadat exigió a la Administración Carter, a cambio de su firma en el Acuerdo de Paz, que la ayuda económica a Egipto aumentara hasta equipararse a los cerca de los 1.000 millones de dólares anuales que ya recibía Israel. Aunque el Congreso ha limitado la ayuda económica a Egipto a entre el 60 y el 70% de lo otorgado a Israel, el Acuerdo de Camp David aseguró a Egipto unos 1.000 millones de dólares al año en ayuda económica, de los que el 70% eran ESF y el resto ayuda alimentaria. Desde 1983 Egipto también obtuvo unos 1.300 millones anuales adicionales como ayuda militar. En 1991, en contraprestación por el papel jugado por Egipto en la Guerra del Golfo, Estados Unidos condonó 6.700 millones de dólares de deuda militar egipcia (Burns 1985: 174-199 y Handoussa 1990: 110-117).

Israel comienza a recibir asistencia estadounidense a gran escala tras la Guerra de Octubre o del Yom Kippur de 1973, pero el aumento más espectacular se produjo a lo largo de las negociaciones del Acuerdo de Camp David. Entre 1974 y 1979 el gobierno de Yitzhak Rabin logró triplicar la ayuda económica y militar. Desde Camp David hasta el presente esa ayuda se ha mantenido en torno a los 3.000 millones de

dólares anuales, de los que 1.750 millones son asistencia militar y 1.300 ayuda económica. Camp David y la llegada a la presidencia de Reagan —para la que Israel adquirió un renovado valor estratégico en el contexto de la “segunda Guerra Fría”— también permitieron que Israel obtuviera mejores condiciones financieras para la ayuda, ya que en 1980 —1985 en el caso de la ayuda militar— cesaron los créditos y sólo se otorgan donaciones. En 1984 el Congreso aprobó la Enmienda Cranston, por la que la ayuda nunca sería inferior al pago del servicio de la deuda israelí con Estados Unidos. Israel es el único país, por otra parte, que obtiene los fondos en un desembolso único a principios del año fiscal y no en diversos tramos, permitiendo incluso que Israel reinvierta parte de estos fondos en bonos del Tesoro estadounidense, por los que percibe cuantiosos intereses (Wenger 1990: 12-13, Mark 1993: 23). A ello se le suman deducciones fiscales para alentar donaciones privadas, que se elevan a unos 1.000 millones anuales, un acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos, firmado en 1985, y un programa de garantías de crédito por valor de 10.000 millones de dólares —con compromisos anuales de 2.000 millones de 1993 a 1997— para la construcción de viviendas en el territorio israelí y en los asentamientos de los territorios ocupados.

Los acuerdos de Camp David, en suma, dieron inicio a los programas de ayuda más grandes y más prolongados de la historia de la ayuda oficial al desarrollo de Estados Unidos, y a uno de los rasgos más permanentes y característicos de su política exterior. Desde 1974 Israel y Egipto han recibido 34.000 millones de dólares en ayuda económica —en dólares constantes, una cifra cercana a la del Plan Marshall— y 41.000 en ayuda militar. La ayuda a Israel ha llegado a ser superior a la que Cuba recibió de la URSS entre 1960 y 1990. Que Israel sea el destino de la tercera parte de la ayuda bilateral de Estados Unidos es difícil de justificar desde el punto de vista del desarrollo debido al nivel de renta y desarrollo tecnológico de Israel. La asistencia no se ha detenido con la finalización de la Guerra Fría, y a pesar de la “revuelta” de los congresistas contra el déficit fiscal, el gasto federal y la ayuda externa, los montos totales se han mantenido estables (Garfinkle 1996: 559). Ello pone de manifiesto la permanencia de los intereses estratégicos de Estados Unidos en la zona y, en el caso de Israel, el poder alcanzado por el *lobby* judío en la formulación de la política exterior y la distribución de la ayuda externa, en particular el poderoso *American Israel Public Affairs Committee* (AIPAC) (Clarke 1997: 210-214).

Los resultados de este ingente flujo de recursos son desiguales tanto en el ámbito político como económico. La pasividad de Egipto ante la invasión del Líbano de 1982 y su implicación en la Guerra del Golfo en 1991 demostraron que la ayuda contribuyó a afirmar objetivos estratégicos de corto plazo y había hecho de Egipto uno de los principales aliados de Washington en la zona. No puede afirmarse, sin embargo, que haya contribuido a lograr la paz justa y duradera de la que dependerá a largo plazo la estabilidad de la región. La ayuda estuvo subordinada a la dinámica iniciada por los acuerdos de Camp David, que para Stephen Zunes (1996: 9) fueron más una alianza militar tripartita que un verdadero acuerdo de paz. Estos acuerdos no dieron respuesta a la cuestión palestina y no pretendieron ni lograron alterar significativamente la política exterior de Israel en la zona. Por otra parte, desde finales de los años setenta distintos portavoces del Gobierno de Estados Unidos han señalado que la ayuda a Israel es “incondicional”, renunciando a utilizarla como mecanismo de presión o como incentivo para hacer avanzar el proceso de paz. Ello fue particularmente visible en 1981 con motivo de los ataques aéreos al reactor iraquí de Osirak, durante la invasión

israelí del Líbano de 1982, en la rígida política de Israel hacia la cuestión palestina, sólo rota con la Intifada, y en la intransigente actitud del gobierno de Binyamin Netanyahu hacia el proceso de paz (Zunes 1996: 9, Noyes 1997: 154).

Finalmente, la asistencia indujo un proceso de militarización regional que no ha permitido generar condiciones económicas favorables para la paz. En el caso de Egipto, la ayuda apenas logró cubrir el servicio de la deuda externa egipcia, en parte originada el proceso de rearme y por las compras militares a Estados Unidos, que hacia 1990 superaba los 50.000 millones de dólares (Weinbaum 1996: 68-99). Por otra parte, como destacó el propio *ex-desk officer* de la AID para Egipto, la asistencia se orientó más al apoyo de la balanza de pagos que a la reforma económica, a la inversión o a la mejora de las condiciones sociales, reforzando la dependencia externa del país (Zimmerman 1993: 81-110).

En el caso de Israel, la ayuda se subordinó al acelerado proceso de militarización del país y a la gestación de un modelo económico inviable, en cuyo centro se encontraba un “complejo militar-industrial” que a principios de los ochenta representaba el 30% del PIB (Abed 1986: 44). A pesar de hacer de Israel uno de los principales exportadores mundiales de armas, la militarización de la economía y la desastrosa invasión de Líbano de 1982 se convirtieron en una carga difícil de soportar, como puso de manifiesto la crisis económica de 1984. El espectacular crecimiento del déficit público —el 20% del PIB en ese año— alimentó un fuerte aumento de la deuda externa y una espiral inflacionista que llegó al 1.000% anual en agosto de 1984. Entre 1985 y 1986 Estados Unidos acudió al rescate de la economía israelí con una aportación extraordinaria de 1.500 millones de dólares a través de un Programa de Estabilización de Emergencia, y un acuerdo de Libre Comercio que otorgó libre acceso al vasto mercado de Estados Unidos.

A la postre, la ayuda ha hecho de Israel una economía dependiente, cuya viabilidad depende en parte de la periódica inyección de dólares del presupuesto federal de Estados Unidos (Abed 1986: 44-49). Aunque la ayuda a Israel no se ha visto afectada por los recortes presupuestarios, el propio Estado israelí es consciente de la vulnerabilidad que comporta depender de asignaciones que deben ser aprobadas cada año. En un discurso pronunciado ante el Congreso de Estados Unidos en abril de 1996, el presidente Netanyahu afirmó que Israel “había dejado la infancia y había madurado lo suficiente” como para aproximarse a una fase de “desarrollo autocentrado”, por lo que durante su mandato se adoptarían las políticas económicas que permitirían iniciar el proceso de “reducción paulatina” de la ayuda. Estas palabras, sin embargo, fueron acogidas con escepticismo debido a la evolución de la economía israelí (“Reassessing Foreign aid...” 1996). En los dos años posteriores la ayuda a Israel no experimentó cambios significativos.

Veinte años después de Camp David, tras haber gastado en la región decenas de miles de millones de dólares, Estados Unidos parece ser tan dependiente de la ayuda como Israel y Egipto, ya que no puede mantener la estabilidad de la región y asegurar sus objetivos estratégicos en la zona sin un flujo masivo y continuado de ayuda externa (Zimmerman 1993: 103). A la postre, esta “dependencia del donante” revelaría las limitaciones de la ayuda económica como herramienta de política exterior cuando se subordina total o primordialmente a una visión muy restrictiva de la seguridad nacional.

## V

# NEOCONTENCIÓN, NEOLIBERALISMO Y AYUDA EXTERNA: DE REAGAN A BUSH (1981-1989)

## 1. LA REDEFINICIÓN CONSERVADORA DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y LA NEOCONTENCIÓN

La Administración Reagan llegó al poder en 1981 con la determinación de poner en marcha una nueva política exterior de matriz hegemónica, orientada por dos grandes objetivos. En primer lugar, la contención del comunismo y la reversión —*rollback*— de los procesos revolucionarios del Tercer Mundo. El segundo, restablecer los principios del libre mercado en el orden económico internacional (Halliday 1987). El primero de estos objetivos era en cierta forma un retorno a la “doctrina Kennan” de la contención (Palomares 1993: 106). Desde la perspectiva neorrealista que impregnaba la política exterior de Reagan, la estrategia liberal de la contención no promovía el interés nacional de Estados Unidos, ya que alentó la expansión de fuerzas nacionalistas y revolucionarias proclives al bloque comunista, poniendo en peligro el equilibrio de poder global.

La nueva Administración consideraba que el deterioro de la hegemonía norteamericana no se debía a causas objetivas —el supuesto declive económico y de liderazgo— sino a las inhibiciones ideológicas y psicológicas heredadas de Vietnam y del periodo Carter. Esta situación podía cambiar si Estados Unidos adoptaba una actitud de fuerza en los asuntos mundiales y fortalecía las alianzas estratégicas frente a la URSS. Ello suponía enfrentarse abiertamente a los movimientos insurgentes y/o reformistas que se consideraban cercanos a la URSS y por ello hostiles al interés nacional de Estados Unidos.

La Administración Reagan también cuestionó el multilateralismo y el énfasis en la cooperación internacional de la etapa Carter. Según Reagan, la actitud “condescendiente” de Estados Unidos ante el llamado “diálogo Norte-Sur” y las demandas del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) del Grupo de los 77 amenazaban directamente el orden económico liberal de posguerra, en el que se basaba la prosperidad económica de Estados Unidos, al poner barreras a la actuación de las empresas transnacionales y los exportadores estadounidenses. En la Cumbre Norte-Sur celebrada en Cancún (México) en octubre de 1981 Reagan rechazó explícitamente el NOEI y las propuestas reformistas de diálogo Norte-Sur del Informe Brandt, y reafirmó su compromiso hegemónico con el libre mercado como principio regulador básico de la economía internacional (Bello et al. 1994: 21).

Decidida de nuevo a “trazar las fronteras” al comunismo y restablecer la hegemonía económica de Estados Unidos, la ayuda económica volvió a subordinarse a intereses estratégicos y de seguridad de corto plazo, abandonando las premisas en las que se basaba la estrategia liberal de la contención, tanto en su versión “desarrollista” como “de las necesidades básicas”. La Administración estableció claras distinciones entre países “amigos” y “no amigos” a la hora de asignar ayuda, y utilizó deliberadamente la asistencia para influir en la política exterior de los países receptores (Kegley et al. 1991: 295-299). También se introdujo una estricta condicionalidad para promover la liberalización económica de los receptores, y se incrementó la asistencia de seguridad —militar y ESF— respecto a otras categorías de ayuda: “... para la mayor parte de los seguidores de Reagan parecía existir el consenso de que la ayuda era un instrumento principalmente político, que debería ser desplegado para reforzar la posición de Estados Unidos en la política de poder internacional” (Bello et al. 1994: 25). En 1983 el Secretario de Estado Schultz hizo explícito este enfoque al declarar que “... nuestros programas de asistencia económica y de seguridad son instrumentos esenciales de nuestra política exterior y están directamente ligados a la seguridad nacional y el bienestar de los Estados Unidos” (Schultz 1989: 422).

Aunque limitada por asignaciones fijas (*earmarks*) a Egipto e Israel, Estados Unidos dirigió recursos adicionales a las áreas consideradas “clave”, particularmente Centroamérica (ver cuadro nº 2). Esta región es el ejemplo más visible de utilización de la ayuda al servicio de los imperativos de la Guerra Fría. A pesar de las violaciones a los derechos humanos y de las controversias en el Congreso, la Administración logró desplegar una amplia estrategia antisandinista que incluyó la creación de la Contra, la creación de un frente diplomático y militar frente a Nicaragua que incluyó a los restantes países de la región, y la financiación de la guerra contrainsurgente en El Salvador y en menor medida en Guatemala.

## 2. NEOLIBERALISMO Y AYUDA: PROGRAMAS DE AJUSTE Y “CONSENSO DE WASHINGTON”

En el plano económico, el viraje ideológico que representaba el “reaganismo” estaba directamente relacionado con la contraofensiva teórica de la economía neoclásica y su crítica al keynesianismo y la intervención pública. Desde finales de los setenta el neoliberalismo y las políticas que ha inspirado han sustituido a las políticas de desarrollo “estatistas” o nacionalistas, basadas en la intervención del Estado, el énfasis en la redistribución de la renta, el proteccionismo y la industrialización interna. Desde posiciones neoliberales se afirmó que esa estrategia distorsionó gravemente el sistema de precios e incentivos, ahogó la iniciativa privada, desalentó la inversión y la innovación tecnológica, penalizó a la agricultura, contribuyó a asignar recursos de forma ineficiente, deterioró la competitividad y era la principal causa de la crisis económica de los ochenta. Siguiendo este argumento, la recuperación sólo sería posible si se permitía que las fuerzas del mercado pudieran operar libremente y las economías nacionales volvieran a insertarse en el mercado internacional.

Las propuestas neoliberales desafiaban también muchos de los supuestos teóricos de la ayuda al desarrollo de las décadas anteriores, que consideraban que la ayuda era

necesaria debido a “fallos del mercado” propios de las economías del Tercer Mundo. En opinión de autores neoclásicos como Bauer (1981 y 1983), Balassa (1982), Little (1982) o Lal (1983), los mercados funcionan correctamente *per se* y la ayuda, aunque se dirija a satisfacer necesidades básicas, representa una asignación ineficiente de recursos y alienta políticas “estatistas” que ahogan la iniciativa privada, verdadero motor del crecimiento. Por esa razón la ayuda era parte del problema del desarrollo y no la solución. Para los neoliberales más extremos el modelo ideal de libre mercado mundial autorregulado no dejaría ningún lugar para la ayuda al desarrollo. Si un país en desarrollo precisaba ahorro externo, debería recurrir al mercado internacional privado de capitales, adoptando políticas que lo hicieran atractivo para la inversión extranjera. Otras posiciones menos extremas aceptaban ciertas formas de ayuda que se orientaban a crear condiciones favorables a la actuación del sector privado (Toye 1987, Riddell 1987: 157-170, Colclough 1994: 21 y Cornago 1998: 59-67).

A pesar de la influencia neoliberal, la Administración Reagan no renunció a la ayuda debido a que ésta era una herramienta útil para el despliegue de una política exterior de carácter hegemónico. El principal efecto de la contraofensiva neoclásica fue inclinar la ayuda externa hacia políticas económicas favorables al mercado. La ayuda fue condicionada a la liberalización de las economías, el desmantelamiento de la intervención del Estado y las estrategias nacionalistas de desarrollo, la expansión del sector privado, la expansión de las exportaciones (*exports-led growth*) y la reinserción en la economía mundial.

La aplicación de estas políticas encontró un escenario favorable con la crisis de la deuda, que incrementó sustancialmente la vulnerabilidad externa de los países en desarrollo. Desde el año 1982 la crisis de la deuda fue enfrentada con los denominados “programas de estabilización y ajuste” o “programas de ajuste estructural”. Estos programas han sido aplicados en más de un centenar de países en desarrollo a lo largo de los años ochenta y noventa. La ayuda externa de la mayor parte de los donantes multilaterales y bilaterales —y como se verá, de la AID— se articuló estrechamente con las políticas de ajuste, reforzándose mutuamente a través de la “condicionalidad cruzada” y la puesta en práctica de nuevos métodos y modalidades de condicionalidad favorables al mercado y el sector privado.

Los programas de ajuste representan un importante cambio de orientación en la cooperación al desarrollo. Desde la perspectiva neoliberal, las estrategias “desarrollistas” basadas en la canalización de la ayuda a través de proyectos (*project-aid*) debían dar paso a nuevas modalidades de asistencia basadas en programas para la reforma estructural (*program-aid* o *policy-based aid*). Esta pauta de comportamiento fue iniciada por el Banco Mundial a finales de los años setenta, cuando fueron creados los Préstamos de Ajuste Estructural (*Structural Adjustment Loans* o SAL) (Mosley et al. 1995: I, 29-39). Diversas agencias bilaterales siguieron este camino. La AID, abandonando el enfoque de Nuevas Direcciones, comenzó en 1981 a vincular los ESF y la ayuda alimentaria a los programas de ajuste del FMI y el Banco Mundial o aplicó este tipo de programas en solitario, y la asistencia basada en proyectos de inversión perdió importancia respecto al ajuste (Nowells 1985: 9).

Los programas de estabilización y ajuste, aun cuando estaban diseñados para enfrentar desequilibrios de corto y medio plazo, definieron una matriz de reformas de política



económica que a finales de los ochenta fue denominada el “Consenso de Washington” (Williamson 1990: 9-21). La AID fue una de las principales impulsoras de este “Consenso”.

A corto plazo los programas de ajuste de los organismos de Washington —FMI, Banco Mundial y USAID— pretenden reducir la demanda interna y el déficit de la balanza de pagos, y controlar la inflación. A medio plazo intentan readaptar la estructura productiva de un país a las exigencias del mercado mundial (Lafay et al. 1994, Bird 1995 y Killick 1995). De forma somera, el contenido de estos programas es el siguiente (Sanahuja 1994: 30-43):

- Control estricto de la oferta monetaria, reducción de la disponibilidad de crédito para financiar el déficit público y del crédito subsidiado para los sectores productivos.
- Reducción del déficit fiscal, adoptando medidas de austeridad y recortes en el gasto público —exceptuando el destinado al pago de la deuda—, especialmente en los sectores sociales; reducción de plantillas y congelación salarial del sector público; eliminación de subsidios a fertilizantes, combustibles, transporte, bienes de consumo popular, y aumento de las tarifas de los servicios esenciales que provee el Estado.
- Reforma fiscal basada en el enfoque monetarista: incremento de los impuestos indirectos y recorte de los tipos marginales de los impuestos directos.
- Devaluación, con el objeto de reducir el déficit comercial y promover las exportaciones reduciendo los precios internos —uno de los cuales es el del factor trabajo— aumentando la competitividad internacional. La devaluación, según la agenda de la AID, ha de ser real y no nominal, evitando alzas en los precios internos que neutralizarían sus efectos, en concreto mediante políticas de contención salarial que reduzcan el valor real de los salarios.
- Desregulación basada en la reducción o eliminación de la regulación estatal, los subsidios, los controles de precios y salarios y los controles cambiarios. Se liberalizan los mercados financieros y laborales, reduciendo la cobertura de la protección social, el poder de los sindicatos y la negociación colectiva.
- Reducción del papel del Estado en la economía. Privatización de las empresas estatales y los servicios públicos, incluyendo en ocasiones servicios sociales básicos.
- Apertura comercial: desgravación arancelaria, abandono del proteccionismo y adopción de las reglas del GATT. Supresión de restricciones a la inversión extranjera.
- Políticas sectoriales orientadas a la oferta: promoción del sector exportador, especialmente de las “maquilas” o industrias de ensamblaje y la “agricultura de cambio” —hortalizas de invierno, plantas ornamentales, frutas frescas y otros “productos no tradicionales”—, mediante exenciones fiscales y aduaneras y la creación de “zonas francas”. Estas medidas se relacionan con la promoción de la inversión extranjera en estos sectores. También es común el apoyo al sector privado y sus instituciones, reforzando su capacidad de negociación ante los poderes públicos.

Las políticas de ajuste y el Consenso de Washington, centrados en preocupaciones macroeconómicas, confiaron la reducción de la pobreza a la reanudación del crecimiento y los automatismos del *trickle-down*. A finales de los ochenta, sin embargo, muchos países que habían sufrido el ajuste aún estaban sumidos en la recesión; la

pobreza y la desigualdad habían crecido, y las políticas sociales del Estado, debilitadas por las medidas de austeridad, no podían dar respuesta a esta situación. En 1987 UNICEF lanzó la voz de alarma sobre el coste social del ajuste, demandando un "ajuste con rostro humano". (Cornia et al. 1987. Sobre los costes del ajuste, ver Ghai 1991, Lafay et al. 1994 y Sanahuja 1994: 52-57).

Como consecuencia de las críticas al ajuste, a finales de los ochenta el Consenso de Washington incorporó componentes orientados a la reducción de la pobreza. Sigue vigente el supuesto de que el crecimiento económico es el factor decisivo para ello, aunque ahora también se consideran necesarias políticas compensatorias de carácter transitorio para paliar el coste social del ajuste, como "Fondos de Inversión Social" o de Emergencia Social orientados ("focalización" o *targeting*) hacia los más vulnerables (Banco Mundial 1990: 84-102, 1993: 145-176, y Lewis 1993, *passim*. La perspectiva de la AID en Kingsbury 1994).

Los programas compensatorios han sido objeto de controversia debido a su escaso impacto en la reducción de la pobreza. En la práctica, sólo son un paliativo de corto plazo respecto a políticas de ajuste de carácter recesivo. Como revela la propia práctica de la AID, los programas de compensación se subordinan a los objetivos macroeconómicos del ajuste y no son parte integral del mismo (Stewart 1995: 108-137). Por último, señalan las críticas, estos programas se han diseñado expresamente para hacer viable políticamente el ajuste. Su función es desactivar la protesta urbana y evitar el desgaste político que produciría su eventual represión violenta (Walton et al. 1990: 876, Haggard et al. 1992: 232, 252).

### 3. LA INCORPORACIÓN DE NEOLIBERALISMO Y LA DEMOCRATIZACIÓN A LA AYUDA EXTERNA

Desde 1981 la Administración adoptó una serie de iniciativas para dejar atrás el mandato de las Nuevas Direcciones, con el que la administración Reagan se mostraba especialmente descontenta, y transformar el marco legislativo y las estrategias de la ayuda externa conforme a la agenda neoliberal. A las propuestas de carácter económico se le sumaron otras iniciativas de naturaleza claramente geopolítica. Éste es el caso de los grandes programas de asistencia económica y apertura comercial que la Administración dirigió a Centroamérica, que se mencionarán en el siguiente apartado.

En julio de 1981, poco después de asumir la Presidencia, Reagan lanzó la Iniciativa de la Empresa Privada (*Private Enterprise Initiative*) y estableció dentro de la AID el Buró de la Empresa Privada y el Centro de Privatización, con delegaciones en cada misión local de la AID. La IEP incluyó cuatro grandes estrategias: a) inducir cambios en las políticas gubernamentales de los receptores a través del "diálogo político" promoviendo un marco regulador favorable al sector privado y la privatización; b) proporcionar ayuda directa a la empresa privada de los países en desarrollo, incluyendo ámbitos que tradicionalmente se consideraban dominio exclusivo del sector público, como los servicios de salud; c) fortalecer las organizaciones empresariales y su capacidad de interlocución con el Estado; y d) canalizar una parte creciente de la ayuda a través de empresas privadas de Estados Unidos (Bremer-Fox 1985: 48).

Para desarrollar estas estrategias se establecieron siete programas: "diálogo de políticas" (*policy dialogue*), promoción de la inversión y las exportaciones, capacitación gerencial, asistencia financiera y crédito, privatización, asistencia a la pequeña empresa, y turismo (Congressional Research Service 1989). La IEP, sin embargo, era algo más que un programa o un conjunto de programas. Según Peter McPherson, Administrador General de la AID: "El concepto de desarrollo de la empresa privada impregna la totalidad del programa de ayuda" (Citado en Ruttan 1996: 136). Otro alto cargo de la AID señaló "La IEP es un concepto que debe inspirar cada una de las cosas que hacemos. (...) No se trata simplemente de añadir a la cartera de proyectos una o dos cosas llamadas "proyectos del sector privado". Toda la cartera de proyectos debe ser un reflejo de la Iniciativa" (Bremer-Fox 1985: 49).

En 1984 se dio a conocer el Informe de la Comisión Presidencial sobre la Empresa Privada Internacional. La Comisión afirmaba claramente que el desarrollo económico sólo era posible a través de la empresa privada y un marco de libre mercado. El informe abordaba específicamente el papel que deberían tener los gobiernos en el desarrollo económico: "Los gobiernos deben permitir que las fuerzas del mercado se expresen plenamente (...) deben definir sus políticas cuidadosamente para no impedir el crecimiento del sector privado" (The President's Task Force on International Private Enterprise 1984: I,30, II, 70).

Este proceso culminó con la publicación del Plan Estratégico de la AID de junio de 1985. El Plan integraba las orientaciones de los documentos antes citados, especialmente los Cuatro Pilares. El Plan cuestionaba explícitamente el supuesto de que el proceso de desarrollo puede ser impulsado por el Estado. La Administración sometió el Plan Estratégico a consideración del Congreso con el objeto de introducir sus principios y objetivos en la Ley de Asistencia Extranjera de 1961. Desde ese momento la AID contó con respaldo legislativo para aplicar tanto las políticas favorables al mercado como las estrategias desarrollistas de décadas anteriores, que no fueron derogadas (AID 1985, Galdi 1988: 22).

La Administración también presionó al Banco Mundial para que éste abandonara el enfoque de las necesidades básicas. En 1981, a instancias de Estados Unidos, McNamara fue sustituido por "Tom" Clausen, ex-director del Banco de América. A mediados de los ochenta Clausen fue sustituido a su vez por Barber Conable, ex-congresista republicano cercano a las posiciones Reaganianas. La desconfianza de la Administración hacia la ayuda multilateral se tradujo en una reducción de más de un 30% de los fondos para el Banco mundial y los bancos regionales. A partir de 1982, sin embargo, la Administración Reagan moderó su actitud crítica, ya que el Banco Mundial se convirtió en una valiosa herramienta para aplicar la estrategia internacional contra la crisis de la deuda diseñada por el Secretario del Tesoro, James Baker. En ese contexto el Banco amplió los préstamos de ajuste estructural, que llegaron a ser un 30% de su cartera de crédito a mediados de la década. En términos de economía política internacional, el ajuste fue un mecanismo eficaz por el que Estados Unidos pudo "disciplinar al Sur", imponer la ortodoxia neoliberal y restringir la libertad de elección de vías nacionales al desarrollo, imponiendo, con la anuencia de élites y gobiernos locales un modelo de desarrollo "hacia afuera" (*outward oriented*) que incorporó a muchos de estos países a la gran corriente de la globalización (Bello 1994: 26).

Hay que precisar, sin embargo, que la incorporación de la agenda neoliberal a las políticas de ayuda de Estados Unidos durante la era Reagan no fue inmediata ni significó la desaparición de las estrategias desarrollistas en las que se basó la actuación de la AID en los años sesenta y setenta. Las inercias burocráticas, la primacía de objetivos tradicionales de seguridad, las consideraciones de pragmatismo político y la necesidad de llegar a acuerdos con los demócratas fueron factores que condujeron a una particular combinación de políticas en las aparecían tanto la nueva agenda neoliberal como los enfoques y prácticas del pasado.

En esa combinación de políticas se observa que la intensidad con la que se aplicó la agenda neoliberal fue inversamente proporcional a la importancia de los objetivos estratégicos y de seguridad. La Administración Reagan percibió que la aplicación estricta de programas de ajuste podía dar lugar a agitación social e inestabilidad política que, en la visión reaganiana de la política mundial, podrían perjudicar a Estados Unidos en su lucha global contra el comunismo. En estos casos la AID solía evitar o posponer el ajuste facilitando divisas para equilibrar la balanza de pagos. Honduras y El Salvador son dos ejemplos de esta práctica (ver el apéndice II); en esos dos países el ajuste se pospuso deliberadamente hasta el año 1990, momento en el que la desintegración del bloque soviético y la derrota electoral de los sandinistas definía un nuevo escenario geopolítico.

El denominado Proyecto Democracia, que la Administración Reagan inició en 1982, comprendía programas de desarrollo político en campos como reforma judicial, procesos electorales, fortalecimiento de las corporaciones locales y, sobre todo, apoyo a lo que Reagan denominó “la infraestructura de la democracia” —prensa libre, sindicatos, partidos políticos y universidades—, así como organizaciones de la sociedad civil de talante conservador en lo político y neoliberal en lo económico. Con este enfoque, Reagan se distanciaba de la política de derechos humanos de Carter, y optaba por un concepto de democracia más restrictivo, en el que las dimensiones formales eran las más importantes.

Parte del apoyo a estas organizaciones se canalizó a través de la *National Endowment for Democracy* (NED). El 22 de noviembre de 1983 el Congreso aprobó la legislación que autorizaba la creación de la NED como ente de derecho privado, aunque financiado con cargo al Presupuesto Federal (Carothers 1994 a y b, *passim*). El objetivo de la NED era articular los esfuerzos del sector privado en favor del proyecto democrático neoconservador de la Administración Reagan. La NED ha financiado las actividades de organizaciones como el Instituto del Sindicalismo Libre (*Free Trade Union Institute* o FTUI), vinculado a la AFL-CIO, que apoya a sindicatos conservadores; el Centro de la Empresa Privada Internacional (*Center for International Private Enterprise* o CIPE), dependiente de la Cámara de Comercio de Estados Unidos; el Instituto Nacional Republicano de Asuntos Internacionales y el Instituto Nacional Demócrata (“The Democracy Offensive...” 1989).

La NED ha sido objeto de controversias en el Congreso por por el apoyo apoyo a la “Contra” y a organizaciones de extrema derecha. A pesar de la caída del muro de Berlín, NED ha continuado actuando con marcadas inercias anticomunistas (Carothers 1994b: 128).

Más importante en términos financieros dentro del Proyecto Democracia, aunque menos visible políticamente que la NED, ha sido el papel de la Oficina de Iniciativas

Democráticas de la AID. Las actividades de esta oficina se han desplegado en tres grandes ámbitos: a) la asistencia electoral (ver los estudios de WOLA 1990b y Wozniak et al. 1993); b) el Programa de Administración de Justicia y el apoyo a la democratización y a los derechos humanos (WOLA 1990a, AID 1992c); y c) el apoyo a organizaciones de la sociedad civil: institutos de investigación, *think-tanks* y organizaciones de derechos humanos situadas por lo general a la derecha del espectro político. Todas estas actividades, antes descartadas por su visibilidad, se han ido convirtiendo en una actividad usual. Centroamérica ha sido uno de los focos de atención de la AID en este campo, debido a la fragilidad de sus sistemas e instituciones electorales y a la importancia geopolítica de las elecciones “libres y honestas” en esta región (Carothers 1994a: 172-176).

#### **4. EN BUSCA DEL CONSENSO INTERNO: LOS “CUATRO PILARES” Y EL “INFORME CARLUCCI”**

La reorientación de la ayuda a objetivos tradicionales de seguridad y el abandono de las estrategias reformistas de desarrollo se encontró entre 1981 y 1984, como indicamos, con la oposición de la mayoría demócrata del Congreso y con las inercias burocráticas de la AID. El Congreso limitó o recortó las peticiones de ayuda del ejecutivo, y en ocasiones impuso como contrapartida programas reformistas como la reforma agraria salvadoreña y exigencias de respeto a los derechos humanos, incluyendo “certificaciones” semestrales (Arnson 1989: 59, 94, 144). En aras del consenso interno necesario para lograr la aprobación en el Congreso de ayuda militar y de seguridad, la Administración intentó hacer compatible la asistencia de seguridad, la reforma económica y las prácticas tradicionales de la AID a través de la política de los Cuatro Pilares, el Informe Carlucci sobre Asistencia Económica y de Seguridad y, en el caso de Centroamérica, a través de la Comisión Kissinger.

En febrero de 1983 la Administración estableció formalmente los Cuatro Pilares en los que se basaría la ayuda: el primero sería el “diálogo de políticas” (*policy dialogue*) y la reforma económica. La expresión “diálogo de políticas” sería utilizada como sinónimo de “condicionalidad”, y por lo general se refiere a la aplicación de medidas de ajuste (Galdi 1988: 21). El segundo pilar fue el desarrollo institucional del sector privado y el apoyo a procesos de descentralización y privatización del sector público; el tercero, la transferencia de tecnología; y el cuarto, la utilización de la empresa privada para resolver los problemas del desarrollo. Con esta iniciativa, según algunos observadores, la Administración pretendió romper inercias burocráticas de la AID que dificultaban la plena aplicación de la agenda neoliberal de la Administración (Ruttan 1996: 122).

La Administración también convocó la Comisión Carlucci sobre ayuda Económica y de Seguridad. Esta Comisión pretendió justificar las peticiones de ayuda de la Administración motivadas por consideraciones de seguridad intentando demostrar, una vez más, que seguridad y desarrollo económico eran plenamente compatibles, y que los ESF eran un instrumento apto para este último objetivo. Según la Comisión, la asistencia de Estados Unidos tenía cuatro grandes objetivos: a) políticos: impulsar relaciones internacionales “que promuevan los intereses nacionales de Estados Unidos”; b) humanitarios: “terminar con el flagelo de la pobreza mundial”; c) económicos:

“el éxito económico interno de los países en desarrollo es importante para el bienestar de Estados Unidos”; y d) de seguridad: reforzar la disposición defensiva frente a la Unión Soviética (Carlucci 1983).

## **5. SEGURIDAD NACIONAL Y POLÍTICAS DE AJUSTE: EL CASO DE CENTROAMÉRICA**

Durante los años ochenta América Central se convirtió en una de las regiones prioritarias para la política exterior de la Administración Reagan y, en consecuencia, uno de los destinos prioritarios de la ayuda económica y militar (ver cuadro nº 2). Entre 1981 y 1990 la región recibió más de 8.500 millones de dólares —la mayor parte ESF— y se benefició de un amplio régimen de preferencias comerciales, la “Iniciativa para la Cuenca del Caribe” (ICC)

Las motivaciones hegemónicas de este amplio programa de ayuda eran muy explícitas. En la percepción dominante en la Administración, los procesos insurreccionales y la agitación social eran causados por la “infiltración comunista cubano-soviética”. De México a Panamá, la pobreza y la crisis política y social, en vez de ser reconocidas como la causa de la crisis, se percibieron como el “caldo de cultivo” del que se nutría la subversión (Bitar et al. 1984: 281, Schoultz 1987: 106-140).

El proceso insurreccional que atravesó la región fue visto a la luz de la “teoría del dominó”. El objetivo fue revertir (*rollback*) la revolución sandinista, detener los procesos salvadoreño y guatemalteco y prevenir brotes revolucionarios en otros países de la región. Centroamérica se convirtió en un “caso test”, ya que la Administración Reagan consideró que en esta región estaba en juego la credibilidad de sus compromisos estratégicos con sus aliados en regiones más lejanas. Decidida a “trazar la frontera” en Centroamérica, Washington desplegó sus recursos políticos, diplomáticos y económicos y puso en práctica múltiples formas de intervención, que en su diseño más acabado fueron conocidas como “la guerra de baja intensidad” (GBI). Esta nueva modalidad de guerra contrainsurgente combinaba, de una forma muy flexible, acciones encubiertas y empleo de fuerzas irregulares como la Contra, operaciones de inteligencia, bloqueo y represalias económicas, “acción cívica” y presión diplomática. (VV AA 1988, Aguirre et al. 1989 y Bermúdez 1989).

Esta estrategia tuvo un importante componente económico. A corto plazo la ayuda de Washington pretendió estabilizar las economías centroamericanas y de esta forma evitar una crisis social inminente y el posible triunfo o surgimiento de fuerzas insurgentes (Danaher et al. 1987, Barry y Preusch 1988, Danby 1989). A largo plazo se pretendió superar una crisis que, por su carácter estructural, requería una profunda transformación de las economías de la región. Estados Unidos desplegó un amplio abanico de acciones en el terreno del comercio, la inversión y la ayuda económica. Conforme a la agenda neoliberal vigente, la recuperación económica dependería del fortalecimiento de la empresa privada, la liberalización y la reducción del papel del Estado. Todo ello liberaría el potencial de crecimiento del área, atenuaría los efectos de la crisis y de esta forma desactivaría las causas profundas del conflicto. En realidad,

esta lógica era una reedición del desarrollismo contrainsurgente de la era Kennedy, aunque con una agenda económica de talante neoliberal.

La primera respuesta de largo plazo a la inestabilidad regional fue la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC), anunciada por el presidente Reagan ante la Organización de Estados Americanos en febrero de 1982. La ICC tenía tres componentes: ayuda económica, incentivos a la inversión estadounidense en los países cubiertos por la Iniciativa, y acceso preferencial no recíproco para una amplia gama de exportaciones “no tradicionales” que podrían ingresar libres de derechos de aduana al vasto mercado de Estados Unidos. El componente de ayuda se subsumió en iniciativas posteriores más amplias, y finalmente las preferencias comerciales constituyeron el núcleo central de la ICC.

La Iniciativa se convirtió en la Ley para la Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe en julio de 1983. Aunque sólo estaría vigente hasta 1996, en agosto de 1990 la ICC fue prorrogada indefinidamente. La legislación identificaba 27 países beneficiarios en América Central y las Antillas, aunque para minimizar costes se excluyó a Colombia, Venezuela o México. Cuba fue excluida y Nicaragua no solicitó su inclusión hasta 1990.

La ICC era en esencia una ampliación del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) y ha sido el régimen comercial más favorable concedido por Estados Unidos desde 1945 con la únicas excepciones del acuerdo de Libre Comercio con Israel y posteriormente del NAFTA. La inclusión del principio de no reciprocidad, inusual en la política comercial de Estados Unidos, se debía a los intereses de seguridad de Estados Unidos en la región y a la necesidad de aislar a Nicaragua (GAO 1986b, Gallardo 1988: 9).

La Iniciativa partía del supuesto de que el levantamiento de las barreras comerciales del vasto mercado estadounidense liberaría por sí solo el “potencial” de crecimiento de Centroamérica y el Caribe (Tucker 1989: 361). Sus efectos positivos, sin embargo, se han limitado a ciertos países y productos, como frutas y verduras frescas, camarones, cítricos, productos agroindustriales, plantas ornamentales o productos tropicales, manufacturas y desde 1986 textiles elaborados con tela cortada en Estados Unidos. Los productos básicos quedaron fuera de la Iniciativa, y no se contemplaron las barreras no arancelarias. La caída de precios de productos “tradicionales” como el café sobrepasaron en algunos casos todas las ganancias de exportación de los nuevos productos “no tradicionales”. El impacto de la ICC, por último, estaba condicionado por la guerra y el conflicto político-militar, en gran medida alentados por Estados Unidos, que impedían que se produjeran aumentos significativos del comercio o la inversión. Ello que revela la escasa coherencia de la política de Estados Unidos hacia la región. Sólo los países con estabilidad política y una buena dotación de infraestructura y capital humano, como Costa Rica, obtuvieron beneficios significativos de la ICC (AID 1990a). Por otro lado, como ocurrió con el auge agroexportador de los años cincuenta y sesenta, el crecimiento de los productos no tradicionales no ha beneficiado por igual a todos los sectores sociales y ha tenido consecuencias ambientales negativas que deben ser tenidas en cuenta (Tucker 1992, Thrupp et al. 1995 y Conroy et al. 1996).

La segunda iniciativa relevante fue la convocatoria en julio de 1983 de la Comisión Nacional Bipartita sobre Centroamérica o Comisión Kissinger. Esta Comisión tenía

como objetivo la formulación de una política de consenso para Centroamérica y superar las controversias que enfrentaban a la mayoría demócrata del Congreso y al Ejecutivo. Esas controversias se referían tanto a la conveniencia de otorgar ayuda económica y militar al régimen y el ejército salvadoreño, debido tanto a su siniestro historial en materia de derechos humanos, como a los riesgos de la intervención militar y “vietnamización” del conflicto. En el fondo del debate se encontraban dos visiones divergentes de las causas de la crisis y de las políticas de Washington en la región. La visión reaganiana insistía en el “expansionismo comunista” y reclamaba ayuda militar y de seguridad para enfrentarlo. La visión demócrata, heredera del “enfoque liberal” de la contención, no descartaba la intervención de “agentes externos hostiles”, pero veía en la ausencia de democracia, la pobreza y la desigualdad los principales factores causales. La derrota de la insurgencia comunista, en consecuencia, exigía sociedades justas y democráticas, adoptando reformas estructurales (Schoultz 1987: 71-142).

El Informe Kissinger fue un documento de compromiso que intentó integrar las dos percepciones dominantes de la crisis (Arnson 1989: 139). Como consecuencia, proponía aumentar la asistencia militar y de seguridad, tal y como reclamaba la Administración republicana, así como la ayuda para la modernización, el desarrollo económico y la democratización, como exigían los demócratas. En aras del consenso también se combinaron las estrategias reformistas herederas de la Alianza para el Progreso y la agenda neoliberal impulsada por la Administración (Comisión Kissinger 1984: 5, 45, 61-78).

El Informe de la Comisión Kissinger fue presentado en enero de 1984. En febrero la Administración presentó al Congreso la Iniciativa para la Paz, la Democracia y el Desarrollo en Centroamérica, que incluía un “paquete” extraordinario de ayuda plurianual de unos 8.000 millones de dólares (Departamento de Estado 1986: anexo C). La Iniciativa fue aprobada en agosto como Título VI de la Ley de Asistencia Extranjera de 1961. A juicio de algunos observadores, la Iniciativa no sólo fue el resultado del impulso político del Informe Kissinger. También respondió a las expectativas creadas por el triunfo democristiano en las elecciones salvadoreñas, con el que parecía afirmarse una “vía intermedia” entre la oligarquía y la insurgencia, y los temores ante la escalada militar que parecía anunciar el minado de los puertos nicaragüenses por la CIA (Arnson 1989: 140).

En su forma definitiva, la Iniciativa estableció cuatro objetivos básicos para la asistencia económica a Centroamérica: a) garantizar la seguridad nacional de Estados Unidos, frenando la “expansión soviética” en Centroamérica; b) la estabilización económica y la transformación de las economías de la región a partir del aumento de la inversión privada y el crecimiento de las exportaciones no tradicionales en el marco de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe; c) aumentar la equidad y ampliar los beneficios del crecimiento económico; y d) fortalecer las instituciones y los procesos democráticos.

La aprobación de la Iniciativa para Centroamérica (CAI) tuvo efectos muy visibles en la concesión de ayuda económica y de seguridad. Entre 1984 y 1985 la ayuda destinada a Centroamérica casi se duplicó, pasando de 800 a 1.400 millones de dólares. Los ESF fueron la modalidad de ayuda de mayor crecimiento (Sanford 1990: 7-21). Este cuantioso flujo de recursos permitió que la AID sustituyera a otras fuentes de



financiación externa, como el FMI, evitando procesos de "ajuste duro" que hubieran aumentado la inestabilidad de la región. Con la excepción de Costa Rica, los organismos financieros internacionales estuvieron prácticamente ausentes de la región desde 1982 hasta 1989 (Timossi 1989: 125).

La distribución por países expresa claramente el grado de prioridad que cada uno de ellos ha tenido en la agenda de seguridad de Estados Unidos. El Salvador recibió el 43% del total regional, Honduras una quinta parte, Costa Rica el 15%, y Guatemala el 10%. Nicaragua volvió a recibir ayuda en 1990, tras la derrota electoral sandinista.

El Salvador se convirtió en los años ochenta en el cuarto receptor mundial de ayuda de Estados Unidos, por detrás de Egipto, Israel y Pakistán. Esta desmedida atención se debió al valor estratégico que la Administración Reagan confirió a El Salvador dentro de la crisis centroamericana. Decidida a evitar "otra Nicaragua", Washington otorgó al gobierno y las Fuerzas Armadas salvadoreñas casi 4.000 millones de dólares en ayuda económica y militar. La mayor parte de la ayuda era económica, pero en realidad el programa de la AID en El Salvador estuvo subordinado a la guerra. El principal objetivo de Washington fue sostener el esfuerzo bélico y apoyar al gobierno y a las Fuerzas Armadas salvadoreñas en una guerra interna que sólo podría terminar con la derrota y aniquilación de la guerrilla y de las fuerzas sociales que la apoyaban. En función de ese objetivo gran parte de la ayuda se destinó a una reforma agraria contrainsurgente y a programas de "acción cívica" y pacificación de las zonas de conflicto (Ver Garst 1990b, Cuenca 1992, Rosa 1993 y Sanahuja 1996: II, 390-507).

El régimen salvadoreño, sin embargo, no logró derrotar a los insurgentes a pesar del ingente apoyo de Estados Unidos. La ofensiva del FMLN en San Salvador puso de manifiesto el fracaso de la estrategia contrainsurgente (Leogrande 1991: 12). Este fracaso tuvo enormes costes: retrasó la paz negociada y prolongó el conflicto durante una década, imponiendo una dolorosa carga sobre el pueblo salvadoreño: más de 75.000 víctimas, en su mayoría civiles, y dos millones de refugiados, desplazados internos o emigrantes

La guerra también causó ingentes pérdidas materiales y económicas. Especialmente dañinas fueron las distorsiones que introdujo en la economía salvadoreña la inyección de más de un millón de dólares diarios durante años. La ayuda hizo posible un modelo de "economía de guerra" totalmente dependiente del exterior. La AID, empeñada en conseguir la estabilidad a corto plazo, optó por sostener una economía que no era viable a largo plazo con el fin de obtener el tiempo necesario para derrotar militarmente a la guerrilla. Según el "Informe Leach", presentado en el Congreso en 1985, las Fuerzas Armadas, el gobierno y la economía funcionaban sólo gracias a la ayuda de Estados Unidos, que llegó a ser el 55% del presupuesto gubernamental y el 15% del PIB (Leach et al. 1985: 42). Todo ello agravó los desequilibrios estructurales y la dependencia externa de la economía salvadoreña. En este contexto era muy difícil que la ayuda produjera crecimiento económico y reducción de la pobreza. Como reconocieron los economistas de la AID, El Salvador logró una recuperación "anémica" (Zuvekas 1993: 6). Las políticas de ajuste sólo comenzaron a aplicarse en 1989, junto al proceso de paz y el programa de reconstrucción. Según algunos analistas, la AID, junto con el FMI y el Banco Mundial, apoyó un modelo de "reconstrucción con ajuste" que ha minado el proceso de paz (Soto et al. 1994: 74, Murray 1994, y Boyce 1996).

Los fuertes volúmenes de ayuda económica y militar norteamericana destinados a Honduras a lo largo de los ochenta —más de 1.800 millones de dólares— se deben a la importancia estratégica que este país llegó a tener en la crisis regional. La ayuda sirvió como “pago del alquiler” del territorio hondureño como base de operaciones” de la Contra, y fue la retribución por el alineamiento del gobierno y las Fuerzas Armadas en la estrategia regional antisandinista (INSEH 1987, Salomon 1994).

La preeminencia de los objetivos de seguridad obligó a posponer la reforma económica. La ayuda de Estados Unidos permitió que la economía hondureña soportara la “crisis de la deuda” evitando la desestabilización social y política del país, pero no intentó promover reformas estructurales ni un desarrollo duradero. La mayor parte se destinó a financiar desequilibrios macroeconómicos y hacer posible el pago de una deuda externa que creció a gran velocidad (AID 1989). La AID intentó impulsar la reforma económica —conocida en la prensa local como “Reaganomics para Honduras”— desde 1981 (Hernández 1987, Sheperd 1988), pero el ajuste estructural no se aplicó hasta el año 1990, cuando los imperativos de seguridad pasaron a segundo plano (Pino 1990). A la postre, diez años de subordinación a la estrategia antisandinista y de estabilización sin reforma económica comprometieron seriamente las posibilidades para la democracia y el desarrollo en Honduras. El proceso de militarización inducido por Estados Unidos —entre 1980 y 1985 el ejército duplicó sus efectivos— aumentó el gasto militar hasta niveles insostenibles, y reforzó el papel tutelar de las Fuerzas Armadas en la vida política. La sobrevaluación de la moneda, producida por los fuertes flujos de ESF y de ayuda militar, penalizó a los sectores exportadores, que se esperaba fueran el “motor del crecimiento” en el nuevo modelo económico impulsado por la propia AID. En términos de desarrollo social hay que constatar que Honduras, a pesar de la ayuda y de no sufrir condiciones tan adversas como las de Nicaragua, tuvo entre 1980 y 1987 un retroceso de la renta per cápita similar al de ese país.

Costa Rica recibió 1.460 millones de dólares de Washington a lo largo de los ochenta. Este cuantioso apoyo financiero permitió aplicar un programa de ajuste “heterodoxo” para enfrentarse a la “crisis de la deuda” sin comprometer la estabilidad política (GAO 1986a: 26, AID 1988a: 4, Fürst 1989: 179); fue también una compensación por los costes políticos y económicos ocasionados por las operaciones del Frente Sur de la Contra desde el territorio costarricense, y por su participación en la estrategia de aislamiento y presión diplomática frente a Nicaragua. Las presiones de Washington indujeron una dinámica de militarización que puso en peligro el neutralismo y el pacifismo que caracterizan la política exterior de Costa Rica, hasta que el escándalo Irán-Contras permitió que se abriera paso el Plan Arias y el proceso de paz de Esquipulas (Vargas 1989: 127, Rojas y Solís 1988: 74, Rojas 1990a: 21-26 y 1990b: 144, Sojo 1991a: 64).

En el caso de Costa Rica, sin embargo, el ajuste estructural tuvo un papel mucho más importante. A lo largo de la década de los ochenta Costa Rica se vio sometida a la “condicionalidad cruzada” de hasta 18 programas de estabilización y ajuste firmados con los organismos de Washington: 9 convenios con la AID, 2 PAE con el Banco Mundial y 7 acuerdos de contingencia con el FMI (Sanahuja 1996: I, 289-330). A través de estos programas se impulsó la liquidación de numerosas empresas estatales (Sojo 1991b: 68-76), la liberalización del sector agrario (Garst 1990a), la apertura

comercial unilateral y la apertura de la banca nacionalizada al sector privado. En el ínterin, la AID se convirtió en el gobierno económico en la sombra, y financió una vasta red de instituciones —un verdadero “Estado paralelo”— para ejecutar sus políticas, particularmente en lo referido a la promoción de las exportaciones no tradicionales (Morales 1988: 7, Sojo 1992: 41-75).

Todas estas medidas han contribuido decisivamente a transformar la economía, el Estado y la sociedad costarricense (Zuvekas 1992). Después de diez años de crisis y de ajuste estructural, ha quedado atrás la estrategia de desarrollo de la etapa de la modernización (1950-1980), se ha impuesto un nuevo modelo de crecimiento en el que las exportaciones de productos no tradicionales, la inversión extranjera y el turismo se han convertido en los sectores más pujantes; el Estado se ha retirado de importantes funciones reguladoras, productivas y financieras, se ha producido un aumento apreciable de la desigualdad, y la política social pública ha sufrido un retroceso significativo (Castro 1992).

La ayuda estadounidense a Guatemala respaldó el Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo diseñado por el ejército guatemalteco. Este plan delineaba una estrategia global de seguridad nacional que incluía: a) programas de desarrollo de índole contrainsurgente en las áreas bajo control militar del Altiplano; b) reformas estructurales en el ámbito agrario y fiscal para atenuar la extrema desigualdad de la sociedad guatemalteca; y c) el retorno de la democracia para asegurar la estabilidad política (ICADIS 1988: 51-68, Aguilera 1988: 153-171, Barry et al. 1988: 121-122, y Sanahuja 1990: 67-84). En cualquier caso, la menor importancia de Guatemala en la estrategia regional de Estados Unidos significó que la ayuda total —900 millones de dólares de 1980 a 1990— fuera la de menor cuantía de la región.

Tras las elecciones de 1985 la AID destinó importantes sumas para reforzar los programas de inversión pública y modernización agraria y fiscal del gobierno democristiano de Vinicio Cerezo. La política agraria y la reforma fiscal, sin embargo, fracasaron debido a la rígida oposición de la oligarquía y los sectores más inmovilistas del Ejército (AVANCSO 1988: 103-120, Painter 1988: 102-109), poniendo de manifiesto que en Guatemala se había instaurado, en expresión de Edelberto Torres-Rivas (1993: 83), una “democracia de baja intensidad” funcional al proyecto contrainsurgente. Sin reforma fiscal, la ayuda externa se convirtió en el principal soporte financiero de la inversión pública. A partir de 1989 la AID, decepcionada por la resistencia oligárquica y la rampante corrupción gubernamental, abandonó las estrategias desarrollistas y se concentró en el ajuste estructural, la promoción de las exportaciones no tradicionales, y el apoyo a sectores empresariales “modernizantes” (Escoto et al. 1992). Las medidas de ajuste, sin embargo, agudizaron la pobreza, que llegó a afectar a finales de los ochenta al 83% de la población de Guatemala.

Después de nueve años de ausencia, la AID volvió a Nicaragua tras las elecciones de 1990 con un programa de ayuda por valor de 540 millones de dólares para el periodo 1990-1992. Esta cifra era muy inferior a lo esperado, y su desembolso fue condicionado a la aplicación de un estricto programa de estabilización y ajuste y al rápido desmantelamiento de los rastros del sandinismo en el sistema político, el aparato estatal, el ejército, la policía y el sector productivo estatal y cooperativo creado en el periodo revolucionario (AID 1991, Saldomando 1992, WOLA 1992, GAO 1992b: 18-48,

Sanahuja 1996: II, 634-735). El programa de la AID, por esta razón, puso en peligro los delicados equilibrios políticos del "Protocolo de Transición" firmado entre el Frente Sandinista y la coalición opositora, que hicieron posible la transmisión pacífica de poderes y la gobernabilidad del país dentro del marco constitucional (Enríquez 1991: 7). La situación de Nicaragua —un país devastado y empobrecido por quince años de guerra y embargo comercial y por desastres naturales como el huracán Juana— exigía un proceso gradual, que la AID descartó por razones de tiempo y oportunidad política. Finalizada la Guerra Fría, Centroamérica dejó de ser una prioridad estratégica y a dos o tres años vista el ejecutivo no podría obtener del Congreso los fondos necesarios para reestructurar la economía y la sociedad nicaragüense. El rápido proceso de ajuste impuesto a los nicaragüenses —un verdadero tratamiento de *shock*— respondía más al calendario de Washington y a los objetivos de corto plazo de la Administración Bush, que a las necesidades de la reconstrucción y la consolidación democrática de Nicaragua. La conflictividad social y la persistencia de grupos armados hasta el año 1997 —"recontras", "recompas" y "revueltos"— deben verse a la luz de estos hechos. Según Morales (1995: 83), "la esperanza de poner en práctica un programa de reconstrucción y reconciliación nacional fue pulverizada por la mezquindad financiera de Estados Unidos. Aún la poca ayuda prometida a Nicaragua fue sometida a una serie de condiciones políticas que contribuyeron a alborotar el aviso de la confrontación interna (...) En un país sembrado por los odios de la guerra, el deterioro económico fertilizó el nacimiento de nuevos conflictos de posguerra".

A la postre, el caso de Nicaragua ha mostrado las debilidades y las contradicciones del modelo económico y del proyecto político que la AID ha estado tratando de impulsar en la región centroamericana. Un proyecto que excluye a amplios sectores sociales de los espacios de concertación política y de los procesos económicos, y que no contribuye a la cohesión social y a reducir la pobreza, es difícilmente compatible con la consolidación democrática. La AID pretendió establecer para 1996 "una Nicaragua libre, próspera y democrática" (AID 1991: 1). Pero esos objetivos se han mostrado ilusorios. La ayuda contribuyó a incrementar la dependencia externa, el ajuste acentuó la pobreza, y Nicaragua sigue estando amenazada por la inestabilidad política y por recurrentes brotes de violencia.

Un informe de 1989 de la Oficina General de Cuentas (GAO) evaluaba los logros de la Iniciativa para Centroamérica en función de sus objetivos declarados, reconociendo que los resultados eran desiguales y en ocasiones muy insatisfactorios (GAO 1989: 3). En materia de seguridad Estados Unidos habría logrado debilitar al gobierno sandinista y frenar a los insurgentes, pero la ofensiva de San Salvador en 1989 y la persistencia de la guerrilla guatemalteca demostraban que la opción militar de Reagan había fracasado. Esta opción, además, dificultó la sujeción al poder civil de las fuerzas armadas de países como El Salvador y Honduras. Si Estados Unidos deseaba realmente la paz en la región debería haber apoyado el proceso de Esquipulas (GAO 1989: 16-28). Un proceso que, es importante recordarlo, fue una iniciativa regional que se afirmó con la abierta oposición de Estados Unidos. Esquipulas modificó radicalmente el escenario regional, definiendo un nuevo marco de acción para las agencias de cooperación. En el Acuerdo de Paz los presidentes centroamericanos hicieron un llamamiento a la Comunidad Internacional, solicitando su apoyo financiero para respaldar el proceso de paz. Este llamamiento dio paso al Plan Especial de Cooperación con Centroamérica (PEC), aprobado por la Asamblea General de las Naciones

Unidas. Estos hechos debieran haber motivado cambios en las políticas de la AID. Ésta, sin embargo, no alteró un ápice su estrategia, que se mantuvo al margen de las iniciativas multilaterales y siguió subordinada a la estrategia antisandinista.

En cuanto a los resultados de la estabilización económica y el ajuste estructural, los elevados niveles de ayuda económica contribuyeron a detener el declive económico de El Salvador, Honduras, Costa Rica y Guatemala. El informe señalaba, no obstante, que todos los países seguían siendo dependientes de la ayuda externa. El ajuste estructural había tenido éxito en Costa Rica y en menor medida en Guatemala, pero en El Salvador y Honduras, como vimos, se habían eludido las reformas por razones políticas y de seguridad. Respecto al “desarrollo de amplia base”, GAO señalaba que la ayuda contribuyó a evitar que la caída de la renta per cápita fuera aún mayor. Sin embargo, la pobreza y la desigualdad habían aumentado y los indicadores sociales seguían estando muy lejos de las metas establecidas por la Comisión Kissinger. Tampoco hubo avances en las reformas estructurales propuestas por la Comisión, como el acceso a la tierra (GAO 1989: 45-56). Es importante recordar que la implementación de las recomendaciones de la Comisión Kissinger fue parcial y selectiva, y se limitó a las que coincidían con la estrategia neoliberal. El apoyo a la integración regional, el acceso a la tierra o las reformas tributarias, entre otros problemas identificados por la Comisión, no tuvieron respuesta (Stoga 1989: 409-412).

El informe de la Oficina General de Cuentas atribuía estas carencias a guerra y la violencia, que inhibió la inversión extranjera; a la caída de los precios de exportación, y a factores institucionales (GAO 1989: 48). Este diagnóstico, sin embargo, hacía abstracción del hecho de que la situación de violencia e inestabilidad estaba también inducida por Estados Unidos, y no se consideraba que las políticas macroeconómicas propugnadas por la AID tenían una relación directa con el empeoramiento de la situación social que se registraba en la mayor parte de los países de la región en este periodo.

El proceso de democratización ha sido uno de los objetivos más importantes de la política de ayuda externa de Estados Unidos en Centroamérica. La democratización del istmo, sin embargo, fue un medio para conferir legitimidad a la estrategia anti-sandinista y a la “Guerra de Baja Intensidad” contra la guerrilla y una baza negociadora ante un Congreso renuente a aprobar ayuda militar. La Administración Reagan pretendió oponer a la “comunidad democrática” centroamericana frente al régimen sandinista, calificado de “dictatorial” y, al tiempo, pretendió restar legitimidad a la guerrilla mostrando que, al existir una democracia, la continuidad de la lucha armada sólo podía obedecer a una estrategia subversiva ante la que sólo cabía la respuesta militar. En el Congreso, los programas de democratización de la AID fueron a menudo una baza negociadora para obtener apoyo de los demócratas a la ayuda militar y de seguridad. Por estas razones la Administración Reagan puso tanto énfasis en presentar constantes “mejoras” en la situación de los derechos humanos, a menudo falseando la situación, y en la celebración de elecciones “libres y honestas” con reconocimiento internacional, “aunque la Embajada de Estados Unidos tuviera que hacerlas por ellos”, en palabras de un funcionario de la propia AID (WOLA 1990a: 13).

Estas lógicas fueron muy visibles en El Salvador y Guatemala. En El Salvador Estados Unidos propició la celebración de elecciones en 1982 y 1984 para dar apariencia

democrática al régimen respaldado por las Fuerzas Armadas y lograr el apoyo de las Cámaras y la opinión pública a lo que era su verdadero objetivo: lograr la aprobación de más ayuda militar y de seguridad para proseguir la guerra y vencer a los insurgentes. Fueron un caso claro de "elecciones de demostración", según la expresión de Terry Karl (1988: 173). En Guatemala, la celebración de elecciones y el restablecimiento de un régimen civil formaba parte de la estrategia contrainsurgente diseñada por las Fuerzas Armadas, y el poder de éstas permaneció intacto a pesar del proceso de democratización.

En todos estos casos, en definitiva, la democracia no ha sido promovida por sus valores intrínsecos como forma de gobierno, sino por su valor instrumental para una estrategia guiada primordialmente, como se indicó, por consideraciones de seguridad. Como es lógico, el resultado no es una democratización real, sino unas "democracias de baja intensidad", según la expresión de Edelberto Torres-Rivas (1993: 73), privadas de contenido democrático real, y reducidas a poco más que la celebración periódica de elecciones.



## VI

# LA CRISIS DE LA AYUDA EXTERNA EN LA POSGUERRA FRÍA: DE BUSH A CLINTON (1989-1997)

### *1. INERCIAS BUROCRÁTICAS Y CONCEPTUALES: LA AYUDA EXTERNA EN EL PERIODO BUSH*

Entre 1989 y 1991 el colapso del Bloque del Este alteró radicalmente el sistema internacional. Estados Unidos pasó a ser la única superpotencia militar —así lo puso de manifiesto la Guerra del Golfo—, aunque no económica, y la competencia hegemónica se trasladó a la arena productiva, comercial y tecnológica más que a la militar y estratégica. Las alianzas militares del mundo bipolar desaparecieron o se vieron sumidas en una profunda crisis de identidad y misión, al tiempo que el proceso de globalización impulsó la formación de grandes áreas de integración económica. Los países en desarrollo, desaparecidas las “áreas de influencia”, vieron cómo su importancia estratégica se devaluaba, y se han enfrentado al desafío de la búsqueda de nuevas formas de inserción en la economía política internacional (Sobre estos cambios, ver Arenal 1993 y 1995).

Los profundos cambios de la geopolítica y el orden internacional han obligado a Estados Unidos a una reevaluación del interés nacional y de los objetivos y medios de la política exterior. En el mundo de la posguerra fría, mantener una economía internacional abierta y estable, garantizando los mercados de exportación y el acceso de Estados Unidos a materias primas y mano de obra a costes competitivos es un objetivo que ha recobrado vigencia ante la pujanza económica de Europa y el área Asia-Pacífico. Ésta es, por ejemplo, parte de la racionalidad económica y política del Tratado de Libre Comercio con México.

En este contexto de cambio y transformación, el derrumbamiento del Bloque del Este ofrecía la oportunidad histórica de diseñar una nueva política exterior y adaptar la ayuda externa a los nuevos desafíos transnacionales, superando definiciones limitadas de la seguridad y una concepción de la ayuda subordinada a imperativos de corto plazo de la política exterior. Inmediatamente después de la caída de los regímenes comunistas de Europa Oriental diversas voces reclamaron a la Administración Bush un nuevo Plan Marshall para apoyar el proceso de transición al capitalismo y la consolidación de las nuevas democracias de Europa Oriental. Sin embargo, ni Bush ni Clinton lograron movilizar recursos significativos para el Este. Aunque la Administración Bush, como se verá, adoptó algunas iniciativas tempranas para adaptar la política exterior y la ayuda externa al nuevo escenario internacional, ésta se ha visto constreñida por el continuismo de la política exterior, por inercias conceptuales y burocráticas, y por un



entorno político doméstico cada vez más aislacionista, dominado por problemas económicos domésticos como la reducción del déficit público, y por un Congreso cada vez más hostil a la ayuda externa.

La Administración Bush recurrió a los tradicionales argumentos de la seguridad nacional para reorientar la ayuda, aunque revisó su contenido prestado atención a fuentes de inestabilidad y conflicto como las migraciones, el narcotráfico, el terrorismo, la degradación ambiental, el sida o, en los países del Este, el riesgo de desintegración política y social de países con armamento nuclear. La nueva definición de las amenazas a la seguridad nacional, sin embargo, ni pretendió ni logró generar un nuevo "consenso fundacional" en torno a la ayuda externa, como ocurrió con el Plan Marshall. Como han señalado Ruttan y Zeuly (1996: 4), todos estos factores significaban que estados Unidos renunciaba "... a responder a una oportunidad histórica con la que no podríamos haber soñado hace una década".

En la práctica la Administración Bush, a pesar de impulsar algunos cambios de forma y de énfasis, mantuvo prácticamente invariable la política de Reagan de utilizar la ayuda como un instrumento para lograr objetivos políticos y de seguridad de corto plazo. Aunque se empezó a otorgar asistencia a los "países en transición" y aumentó la asignación otorgada a los países andinos productores de coca, la ayuda siguió estando orientada básicamente a zonas y a programas cuya importancia estratégica había sido establecida por las anteriores administraciones, como Oriente Próximo o Centroamérica (Sewell y Gwin 1994: 81). A mediados de 1990 Douglas Waller (1990: 8) señaló: "Quien lea el presupuesto de la ayuda de Estados Unidos al exterior, jamás sabría que el Pacto de Varsovia se ha derrumbado, que las tropas soviéticas ya salieron de Afganistán o que la democracia barre a lo largo y ancho de América Latina. Moscú puede estar en retirada, pero el presupuesto de la ayuda norteamericana todavía suena como en un discurso público de Ronald Reagan de 1980 (...). El presupuesto de 15.800 millones de dólares propuestos por el gobierno actual para la ayuda exterior en el próximo año varía poco de los presupuestos presentados por Reagan. Aproximadamente el 60% es asistencia de seguridad destinada a contener el comunismo, porcentaje que no es diferente al de los dos últimos años (...). Muchos países consiguen ayuda simplemente porque la han recibido en años pasados".

Como ha señalado Steven Hook (1995: 139), la estructura y contenido de la ayuda externa de Estados Unidos permaneció casi intacto a pesar de los grandes cambios que se estaban produciendo en el sistema internacional, en lo que debe ser considerado un caso típico de programa dirigido por inercias burocráticas más que por un claro liderazgo político. Entre 1990 y 1992 la ayuda de seguridad —militar y ESF— siguió siendo en torno al 50% del total, y la distribución de los fondos siguió primando a Oriente Próximo y a los países de la periferia del antiguo Bloque del Este, donde Estados Unidos tenía bases militares. Con la caída del muro de Berlín, diversos sectores comprometidos con el tercer mundo abogaron por una concepción renovada de la seguridad nacional, en la que tuvieran más importancia cuestiones transnacionales como el liderazgo económico, los problemas ambientales, el subdesarrollo y la pobreza. La Guerra del Golfo Pérsico, sin embargo, pareció respaldar el realismo de la Administración y sus visiones tradicionales del interés nacional y la seguridad, y dar la razón a los defensores del ingente programa de ayuda a Egipto e Israel.

## 2. TRADE, NOT AID: LIBRE COMERCIO Y APOYO A LAS "DEMOCRACIAS DE MERCADO"

Con la Administración Bush también se reafirmó el compromiso de la ayuda con el libre mercado y las reformas económicas del Consenso de Washington. En febrero de 1989 el Administrador General de la AID, Alan Woods, hacía público el informe *Development and the National Interest* (Woods 1989). El Informe Woods reafirmó que "desarrollo" significa, primero y ante todo, crecimiento económico, y sólo éste podrá contribuir a la reducción de la pobreza a largo plazo. El efecto inmediato ha sido la vinculación de la ayuda, de una forma mucho más explícita y enérgica que el pasado, al ajuste estructural y las políticas favorables al mercado (*market friendly*). Este efecto ha sido particularmente visible en aquellos países en los que el ajuste había sido pospuesto por imperativos de seguridad, como vimos en los casos de Honduras o El Salvador. Desaparecido el conflicto este-oeste, Estados Unidos se despreocupó de los efectos desestabilizadores que este tipo de programas pudiera tener en la vida política interna. Por otra parte, la reducción de la ayuda canalizada a través de la AID significó a menudo que el protagonismo de la reforma económica pasara a manos del FMI y Banco Mundial y, a través de ellos, al Departamento del Tesoro.

La consecuencia más importante, sin embargo, ha sido debilitar aún más la justificación económica de la ayuda externa y el supuesto de que existe un vínculo de causa-efecto entre ayuda, desarrollo e intereses nacionales. Si no hay objetivos de seguridad identificables a corto plazo y el desarrollo es resultado del libre juego de las fuerzas del mercado, no hay razón aparente para mantenerla. Este ha sido básicamente el argumento esgrimido por los sectores republicanos del Congreso para reclamar y obtener año tras año nuevos recortes en el presupuesto de ayuda externa, y concentrar la asistencia allí donde ésta sirve directamente a objetivos de seguridad nacional claramente visibles, como es el caso de la ayuda económica y militar a los países productores de drogas ilegales.

El retorno a una política de promoción del comercio en vez de la ayuda externa (*Trade, not aid*) se puso de manifiesto en junio de 1990, cuando el presidente Bush lanzó la "Iniciativa para las Américas". En esa ocasión el propio Bush señaló que "... todos los signos apuntan al hecho (...) de que la prosperidad en nuestro hemisferio depende del comercio, no de la ayuda". Las características más significativas de la Iniciativa para las Américas son su carácter no recíproco, su inclusión en el marco multilateral del GATT y la ausencia total de ayuda económica. Todo ello contrasta abiertamente con su predecesora, la Iniciativa para la Cuenca del Caribe. El liderazgo en la conducción de la Iniciativa fue conferido a los Departamentos de Comercio y del Tesoro y no al Departamento de Estado. La AID ni siquiera estuvo presente en la presentación de la misma, aunque desde 1990 tuvo que subordinar su condicionalidad y políticas a este nuevo marco de relación hemisférica. Más allá de su contenido eminentemente comercial, la Iniciativa pretendía ser una respuesta "global y comprehensiva" a las relaciones interamericanas en el escenario de la Posguerra Fría, y a los intereses de Estados Unidos de medio y largo plazo en la región en relación a los problemas del comercio, la deuda, el narcotráfico y la inmigración, así como un apoyo efectivo a procesos democráticos "que se traducen en apertura económica".

La redefinición de objetivos afectó también a los programas de promoción de la democracia. Con la Administración Reagan, éstos tuvieron una función instrumental

respecto a los objetivos estratégicos y de seguridad. Con Bush y posteriormente con Clinton los programas de democratización se ha justificado más en función de su contribución al desarrollo del libre mercado, que por el valor intrínseco de la democracia como forma de gobierno. En diciembre de 1990 la Administración Bush presentó la Iniciativa para la Democracia, en cuyo preámbulo se señala que "la democracia complementa y apoya la transición a las economías de mercado y al crecimiento económico sostenido y de amplia base" (AID 1990b: 1).

Esta iniciativa constituye una de las señas de identidad del periodo Bush en las estrategias de la AID, y fue lanzada con el objeto de dar continuidad a los programas democráticos iniciados durante el periodo Reagan y ampliarlos a Europa del Este. Los cuatro grandes objetivos de la iniciativa fueron: a) fortalecer las instituciones democráticas; b) integrar la democracia en todos los programas de la AID; c) utilizar los progresos en materia de democratización como criterio para la asignación de fondos; y d) reaccionar con agilidad ante situaciones de ruptura del orden constitucional (AID 1990b: 4-6).

Terminada la confrontación Este-Oeste, Estados Unidos ha dejado de apoyar regímenes autoritarios, que generan inestabilidad y aislamiento internacional y perjudican los negocios, y considera que la apertura económica y política deben ir a la par (Hippler 1995: 14). El compromiso norteamericano con la democracia, sin embargo, no es global e indiscriminado, como lo fue el anticomunismo durante la Guerra Fría. Alejándose del globalismo, el compromiso de Washington en favor de la democracia y el libre mercado se limitaría a los lugares donde estuvieran en juego intereses nacionales directos.

La Administración Clinton formuló con claridad ese vínculo en 1993, al expresar el compromiso de la nueva Administración con la "ampliación de la comunidad de las democracias de mercado". El Consejero Nacional de Seguridad, Anthony Lake, dijo al respecto: "... el segundo imperativo de nuestro compromiso debe ser ayudar a que la democracia y el mercado se expanda y sobreviva allí donde tenemos preocupaciones de seguridad más intensas y donde podamos producir los mayores cambios. No se trata de una cruzada democrática; es un compromiso pragmático para que la democracia se asiente allí donde más nos ayude. Por ello, debemos dirigir nuestra acción a apoyar Estados que afecten nuestros intereses estratégicos, como los que cuentan con economías de gran tamaño, una ubicación crítica, armas nucleares o el potencial de generar grandes flujos de refugiados a nuestro propio país o a países aliados y amigos claves" (Lake 1993: 8)

La Iniciativa para la Democracia fue acompañada de otras tres iniciativas sectoriales: la Asociación de los Negocios y el Desarrollo, diseñada para implicar a la empresa privada estadounidense en la promoción del libre mercado en el Tercer Mundo, Familia y Desarrollo y Hacia la gestión estratégica. Esta última dio lugar a una profunda reorganización de la estructura y el organigrama de la AID en Washington, aunque su estructura sobre el terreno permaneció sin cambios sustanciales (GAO 1992a: 11-13). Entre 1991 y 1992, por último, la AID adoptó una nueva "declaración de Misión" que establecía seis "objetivos estratégicos" sustituyendo los Cuatro Pilares de la Administración Reagan: i) apoyar el libre mercado y el crecimiento económico "de amplia base"; ii) enfocar la asistencia al individuo y al desarrollo de su bienestar económico y social; iii) apoyar la democracia; iv) promover políticas ambientales

“responsables” y una gestión “prudente” de los recursos naturales; v) apoyar soluciones duraderas para los problemas de la transición; y vi) proporcionar asistencia humanitaria en los desastres naturales o por causa humana.

La nueva misión de la AID intentó integrar el mercado libre y el crecimiento económico con las preocupaciones sobre la pobreza y el medio ambiente que han dominado el debate sobre desarrollo desde mediados de los ochenta. Dicha incorporación fue sólo parcial, ya que la idea de crecimiento económico siguió estando en el centro en la estrategia de la AID, y no se asumieron conceptos como el Desarrollo Humano que preside la IV Década del Desarrollo de las Naciones Unidas, o el “Desarrollo Sostenible” propuesto por la Comisión Brundtland en 1986 o la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992. El efecto de esta ampliación de objetivos fue añadir ambigüedad y confusión a la política de ayuda externa, sin lograr adaptarla a los nuevos enfoques sobre el desarrollo.

El creciente peso de las consideraciones comerciales también dio lugar a la reforma de la ayuda alimentaria de 1990. Esta reforma, la más importante desde 1966, fue adoptada a través de la Ley de alimentación, agricultura, conservación y comercio de 1990. La reforma intentó diferenciar con más precisión los objetivos comerciales y de desarrollo de la PL-480, introduciendo el concepto de “seguridad alimentaria” (Garst 1992b: 61-76).

### 3. *NARCOTRÁFICO, AYUDA Y SEGURIDAD NACIONAL EN LA POSGUERRA FRÍA*

La Iniciativa Andina de 1989 pone de manifiesto la creciente vinculación de la ayuda a la lucha contra el narcotráfico, un problema que desde la desaparición del comunismo es percibido por Estados Unidos como la principal amenaza a la seguridad nacional procedente de América Latina. La preocupación por las drogas ilegales en la política latinoamericana de Estados Unidos puede rastrearse desde hace décadas, pero fue el Presidente Reagan quien con su Directiva de Seguridad Nacional nº 221, de abril de 1986, elevó el narcotráfico a la categoría de “amenaza a la seguridad nacional” y declaró la “guerra contra las drogas”. Durante el mandato Reagan, sin embargo, esta “guerra” fue una preocupación secundaria respecto a América Central y a la contención del comunismo (Walker 1994: 2-12).

En septiembre de 1989 la Administración Bush, que declaró públicamente que el narcotráfico debía ser considerado una “alta prioridad” para la seguridad nacional, presentó al Congreso la Iniciativa Andina. Como otras iniciativas anteriores dirigidas a América Central, la propuesta de Bush combinaba ayuda militar, asistencia económica y preferencias comerciales unilaterales, condicionadas al “buen comportamiento” de los países receptores —certificado por el presidente ante el Congreso— en materia de erradicación y lucha contra los *carteles* de la droga (Bagley 1994: 63, Perl 1994: 23-41).

Respecto a la ayuda, se proponía un programa de 2.200 millones de dólares en asistencia económica y militar en cuatro años para Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

La ayuda estaría dirigida a reforzar las capacidades militares y policiales, a reforzar el poder judicial, a estabilizar las balanzas de pagos y a promover cultivos de sustitución "no tradicionales". En lo referido al comercio, la Iniciativa descansaba en la Ley de Preferencias Comerciales Andinas (*Andean Trade Preferences Act*), un instrumento aprobado en noviembre de 1991 y muy similar a la Iniciativa para la cuenca del Caribe que permitiría el acceso al mercado norteamericano, libre de derechos de aduana, de una amplia gama de productos "no tradicionales" de los países beneficiarios.

La redefinición de los objetivos de seguridad de Estados Unidos se ha reflejado con claridad en la distribución geográfica de la ayuda. Entre 1991 y 1994 la participación de Centroamérica en la ayuda de Estados Unidos a América Latina pasó del 46 al 27%. Los países andinos, por el contrario, pasaron en este mismo periodo del 28 al 40%. El volumen de ayuda para la reconstrucción de posguerra en Centroamérica ha sido sorprendentemente bajo en comparación con la ayuda que Estados Unidos empleó para financiar las guerras civiles que ha sufrido esa región (Tucker 1993: 124). A la hora de valorar estas cifras debe tenerse en cuenta que las asignaciones a Latinoamérica descendieron más del 60%, pasando de 1.866 millones de dólares en 1991 a 700 millones en 1994.

#### **4. RECELOS, INACCIÓN Y CRISIS: LA AYUDA EXTERNA A EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL**

La evolución de la ayuda a los países del Este podría haber sido el signo distintivo de la política exterior y la ayuda externa de las Administraciones Bush y Clinton. La oportunidad histórica que representó el repentino desmoronamiento del bloque soviético podía haber dado paso a un nuevo Plan Marshall en favor de la reconstrucción y la democracia. Si bien los países de Europa Central y Oriental (PECOS) y en menor medida los nuevos Estados independientes de la ex-URSS (NEI) se han beneficiado de cuantiosos flujos de asistencia, la aportación de Estados Unidos ha sido relativamente exigua respecto a los organismos multilaterales, la Unión Europea y sus estados miembros, y no ha sido capaz de articular un programa de asistencia significativo para dar respuesta a esa oportunidad. No ha habido una movilización de recursos o una reorientación significativa de las prioridades geográficas, y las cifras comprometidas son muy inferiores a las que, por ejemplo, se destinaron a Centroamérica durante los años ochenta. Las razones inmediatas que explican esta situación son las presiones del Congreso en favor de la reducción del gasto federal en general y la ayuda externa en particular; las críticas neoliberales a la ayuda, que cuestionan su utilidad y en su lugar proponen favorecer el comercio y la inversión privada; las inercias burocráticas y conceptuales, y la falta de liderazgo e ideas claras en la política exterior. En el fondo de esta cuestión, sin embargo, se encuentran fuertes tendencias aislacionistas, el creciente unilateralismo que se observa en la política exterior estadounidense de la Posguerra Fría, y hasta el declive hegemónico de Estados Unidos (Ruttan y Zeuly 1996: 12).

Los acontecimientos de 1989 en Europa central y oriental fueron observados por la Administración Bush con sorpresa e incredulidad. Aunque algunos analistas reclamaron un Plan Marshall, en Europa del Este la Administración reaccionó con cautela para

no provocar la reacción soviética —fue en 1989 cuando Gorbachov renunció a la doctrina Brezhnev anunciando la doctrina Sinatra—. Ante los cambios en la URSS, la Administración mantuvo una actitud desconfiada, reflejo de la exigencia del partido Republicano de no “ayudar al enemigo” (Ruttan y Zeuly 1996: 18).

En 1989, con el apoyo bipartidista, Bush logró la aprobación de la Ley de Apoyo a las Democracias de Europa del Este (*Support for Eastern European Democracies Act*, SEED), dotada con 940 millones dólares a desembolsar en tres años. La asistencia a los PECOS estaría sujeta a los objetivos de dicha legislación y no a los de la Ley de Asistencia Extranjera de 1961. Los objetivos de la ley SEED eran el fortalecimiento de las instituciones democráticas, las reformas económicas en favor del libre mercado, y “acciones selectivas” para apoyar a los sectores sociales a los que afectara negativamente el proceso de transición. En 1990 la Administración Bush logró el apoyo del Congreso para participar en el capital del recién creado Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD).

La legislación SEED no significó un compromiso de gran escala con los países del Este, y Estados Unidos pasó pronto del compromiso al retraimiento. En 1991 el Congreso, en una decisión sin precedentes que aunó a representantes demócratas y republicanos, no aprobó el presupuesto de ayuda externa para 1992 (Ruttan y Zeuly 1996: 13). Esta decisión, que reflejaba la creciente preocupación de la Cámara por los problemas económicos domésticos, se tradujo en la aprobación de montos de ayuda inferiores a los requeridos por la Administración. Como resultado, los flujos de asistencia a este grupo de países han sido relativamente pequeños. Según datos oficiales, los compromisos con los PECOS entre 1990 y 1996 han ascendido a 2.712 millones de dólares. Esta cifra es inferior a lo que recibe anualmente Israel. En 1991, por ejemplo, Nicaragua recibió de la Administración Bush una cantidad muy cercana a la de todos los PECOS. La influencia de la política interna también ha sido visible en la distribución geográfica de la ayuda. Las asignaciones mayores no han correspondido a los países más necesitados, sino a aquellos con los que un mayor número de votantes estadounidenses tienen lazos familiares, como Hungría, Rumania y Polonia. Este último ha recibido casi un tercio de toda la ayuda estadounidense a los PECOS.

Aunque el partido Demócrata criticó la falta de resolución de la Administración Bush hacia los países del Este, en la práctica poco cambió tras la llegada a la presidencia de Bill Clinton. El Congreso de mayoría demócrata aprobó un límite anual de 400 millones de dólares para los PECOS con el fin de destinar más recursos a los nuevos Estados independientes de la ex-URSS (NEI).

En relación a la URSS y los NEI los argumentos de seguridad nacional han sido la principal justificación de la ayuda externa. Los republicanos, que mostraban una visible desconfianza hacia la Perestroika, se opusieron enérgicamente a la ayuda a la URSS, considerando que los demócratas pretendían “ayudar al enemigo”. La disolución de la URSS, la apertura política y el declive económico en Rusia y los NEI debilitaron este argumento, y el debate sobre la conveniencia de otorgar ayuda a Rusia pasó a estar dominado por las consecuencias para la seguridad de Europa y de Estados Unidos del eventual fracaso de las reformas, el caos político y social y la eventual emergencia de un gobierno nacionalista o neocomunista con una política exterior “de línea dura” en un país que cuenta aún con un temible arsenal nuclear. Desde

1992 este debate estuvo a menudo centrado en la figura de Yeltsin y en sus posibilidades de supervivencia política (Ruttan y Zeuly 1996: 20, 5).

Estos argumentos, que vinculan el futuro de Rusia con el interés nacional de Estados Unidos, fueron el fundamento de dos influyentes propuestas de 1991. La primera de ellas, la iniciativa propuesta Allison-Blackwell de 1991. Estos analistas plantearon un "Gran Trato" (*Grand Bargain*) con Rusia, por el que Estados Unidos y sus aliados europeos ofrecerían ayuda económica por valor de unos 3.000 millones de dólares anuales a cambio de compromisos concretos de reforma en favor del libre mercado (Allison y Blackwell 1991: 77-97). La segunda iniciativa, respaldada por los representantes demócratas Lee Aspin y Sam Nunn, proponía recortar el presupuesto de defensa en 1.000 millones de dólares anuales y destinar esa cifra a Rusia, argumentando que los recursos destinados a prevenir el hambre y el caos social en un país con 30.000 armas nucleares podían ser considerados legítimamente como gastos de defensa (Ruttan y Zeuly 1996: 23). En noviembre de 1991 la Ley de Control de Armamentos (*Arms Control Act*, PL-102-228) recogió esta propuesta. Los republicanos, sin embargo, limitaron las asignaciones a 500 millones de dólares anuales que sólo podrían ser empleados para el desmantelamiento de armas nucleares.

La aprobación de un marco legislativo adecuado para otorgar ayuda a Rusia y los NEI no se produjo hasta el año 1992, con la Ley de Apoyo a la Libertad (*Freedom Support Act*, PL-102-511). Esta Ley fue el resultado de una iniciativa concertada de los ex-presidentes Nixon, Reagan, Carter y Ford para superar la desconfianza del Congreso. La Ley vinculó expresamente el interés nacional, la estabilidad de Rusia y la ayuda externa, y propuso asignaciones anuales de 1.800 millones de dólares. Aunque la ley contó con el apoyo de ambos partidos, no fue capaz de generar el consenso necesario para alcanzar esa cifra, y los compromisos anuales se han situado entre 1994 y 1996 en un promedio anual de sólo 400 millones de dólares. Desde el año 1995, con un Congreso de mayoría republicana reacio a la ayuda externa, y descontento con lo que consideran un ritmo de reformas insuficiente en Rusia, los fondos han sufrido una clara tendencia a la baja (Ruttan y Zeuly 1996: 30-34).

En un marcado contraste con la rapidez y la resolución con las que en 1947, en un periodo de apenas catorce semanas, se tomaron las decisiones que condujeron a la Doctrina Truman y al Plan Marshall (Packenham 1973: 25), la experiencia de la asistencia a los PECOS y los NEI entre 1989 y 1997 pone de manifiesto la profunda crisis de la ayuda externa en la Posguerra Fría. Más de cerca, en esa crisis se advierten las tendencias aislacionistas, la profunda división existente en el Congreso sobre la política exterior y la ayuda externa, y la persistencia de unas concepciones de la seguridad, el desarrollo y la ayuda externa heredadas de las lógicas de la Guerra Fría (Ruttan y Zeuly 1996: 35).

## **5. PERSPECTIVAS Y DEBATES SOBRE EL PAPEL DE LA AYUDA EXTERNA EN LA POSGUERRA FRÍA**

En los cincuenta años transcurridos desde su creación, la ayuda externa de Estados Unidos nunca ha hecho del desarrollo su principal objetivo, y tampoco ha podido establecer un vínculo satisfactorio entre el desarrollo económico y social de los países receptores y la conservación del medio ambiente y los objetivos de seguridad de

largo plazo de Estados Unidos. Nacida y diseñada con el objetivo casi único de enfrentarse al comunismo, fuera por la fuerza militar o por las estrategias desarrollistas del *liberal containment*, la ayuda externa se ha encontrado sin objetivos y sin justificación con la que asegurar su existencia. Treinta años de reformas, enmiendas y reorientaciones han hecho más confuso y ambiguo su marco conceptual y normativo, sin que se haya podido establecer una fundamentación satisfactoria para justificar la ayuda externa en el nuevo escenario internacional de la Posguerra Fría.

Esta crisis de fundamentación, estructura y objetivos se ha expresado en el Congreso, en la academia y en una opinión pública más preocupada por los problemas domésticos y por la contención del déficit, aparentemente más aislacionista, y sin duda mucho más escéptica hacia una política cuya justificación primaria, la contención del comunismo, se desmoronó tan rápidamente como lo hizo el Bloque del Este (Hook 1995: 124).

El signo más visible de esta crisis es la marcada tendencia descendente que ha experimentado el presupuesto de ayuda, que en términos reales se ha reducido casi un 50% entre 1985 y 1996. Las preocupaciones domésticas en torno a la reducción del déficit comenzaron a afectar a la ayuda externa en 1986, tras la aprobación de la Ley Gramm-Rudmann-Hollings (*Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act*), pero a partir de 1991 la impopularidad de la ayuda entre los republicanos y algunos sectores demócratas ha dado lugar a un debate mucho más intenso en el Congreso, en el que se han llegado a proponer recortes mucho más drásticos e incluso abolir el programa en su conjunto, impidiendo que se adoptan propuestas conducentes a reconstruir la ayuda externa con una nueva fundamentación, estructura y objetivos (Selvaggio et al. 1992: 1-3).

Los esfuerzos para reconstruir la justificación de la ayuda comenzaron en 1988. En ese año el Congreso estableció un Grupo de Trabajo con objeto de revisar la política de ayuda de Estados Unidos y su legislación. El grupo de trabajo hizo público en 1989 el denominado Informe Hamilton (Comité de Asuntos Exteriores...1989), que recomendaba realizar cambios drásticos si se quería garantizar su continuidad. El Grupo de Trabajo señaló que la ayuda seguía siendo un instrumento "vital" para los intereses domésticos y de política exterior de Estados Unidos. Su efectividad, sin embargo, se veía constreñida por objetivos contradictorios, una legislación desfasada, por las asignaciones reservadas (*earmarks*) y una burocracia excesiva. La reconstrucción de la política de ayuda exigía, según el Informe, una nueva ley de asistencia internacional, reemplazando la que desde 1961 se encontraba en vigor; crear una nueva agencia para la gestión de la ayuda, reemplazando a la AID; hacer más flexibles y eficaces los procedimientos de gestión estableciendo programas plurianuales y eliminando los *earmarks*; establecer sistemas de rendición de cuentas basados en resultados de desarrollo y no en los procesos de implementación, y mejorar la coordinación con otros donantes bilaterales y multilaterales. El Grupo de Trabajo, por último, recomendó diferenciar los objetivos de seguridad y las metas económicas y de desarrollo, dando prioridad a estas últimas. La ayuda al desarrollo debería estar guiada por cuatro objetivos básicos: promover el crecimiento económico, la sostenibilidad ambiental, la reducción de la pobreza y el "pluralismo económico". En cuanto a la asistencia de seguridad, se planteó eliminar en cinco años toda la ayuda otorgada en contrapartida a los derechos de uso de bases militares.



La difusión del Informe Hamilton tenía como telón de fondo un amplio abanico de críticas y propuestas de reforma de la ayuda externa, que según Brittan et al. (1989: 4), se podrían clasificar en tres grandes grupos:

En primer lugar, las relativas a la fundamentación de la ayuda: sería necesario adaptarla al escenario de la posguerra fría y establecer claramente cuál es su relación con el "interés nacional" de Estados Unidos. La desaparición de la confrontación Este-Oeste ha hecho más visibles procesos de larga data como la profundización de la interdependencia entre las naciones, la persistencia y el agravamiento de la pobreza y el surgimiento de una compleja agenda de problemas globales —medio ambiente, migraciones, narcotráfico, deuda externa, entre otros— que han adquirido una gran relevancia en la agenda internacional y están exigiendo nuevas respuestas. En este marco, se constata que la realidad del Tercer Mundo se ha hecho mucho más compleja y diversa, demandando estrategias diferenciadas de desarrollo. Frente a todo ello, Estados Unidos ha mantenido una política de ayuda anclada en los condicionamientos de la guerra fría y que se ha mostrado inadecuada para responder a estos retos (Hellinger et al. 1988). La última vez que se introdujeron cambios significativos en la Ley de Asistencia Exterior fue, como vimos, en 1985. Los condicionantes de la guerra fría y la ambivalente actitud estadounidense hacia el desarrollo económico y social han dado lugar a una ambigua y confusa mezcla de objetivos políticos, militares, de seguridad, humanitarios y de desarrollo, a menudo contradictorios, que la han convertido en un instrumento ineficaz para cualquiera de ellos.

En segundo lugar, y en relación directa con lo anterior, el marco legal e institucional es claramente inadecuado: La falta de adecuación de la política de ayuda externa de Estados Unidos ha sido particularmente visible en la Ley de Asistencia Exterior de 1961 y en la principal institución responsable de ejecutar la ayuda, la AID. Como señaló Robert Bissell, decenas de iniciativas y enmiendas del Congreso se han ido incrustando a lo largo de los años en este viejo texto legal, fijando nuevas prioridades sin eliminar las anteriores, diluyendo su sustancia y su normatividad (Bissell 1989: 34-38). La proliferación de asignaciones de fondos reservadas a fines o zonas geográficas determinadas (*earmarks*) ha impedido que la política de ayuda tenga prioridades estratégicas claras, y ha dejado la distribución de la mayor parte de los fondos al albur de intereses y grupos de presión concretos que a menudo no reflejaban los verdaderos intereses nacionales de Estados Unidos (The President's Commission... 1992: 4, 11-12). En septiembre de 1993 un informe de la Oficina del Vicepresidente de Estados Unidos señalaba: "El principal problema de la AID es que se le han cargado demasiadas responsabilidades y se espera que logre demasiados objetivos" (Oficina del Vicepresidente 1993: 3). Según la Oficina General de Cuentas (GAO 1988b: 2 y 1992b: 10), las sucesivas reformas de la Ley de Asistencia Exterior de 1961 habían hecho ambiguo y confuso su contenido, contribuyeron a la falta de consenso que existía en la opinión pública y el Congreso, y diluyeron las responsabilidades de la AID para rendir cuentas respecto a la consecución de uno o varios objetivos.

Cuatro años después, sin embargo, la indefinición de objetivos aún no había tenido solución debido a la falta de acción del Ejecutivo y el Legislativo (Nowels 1992). Un nuevo informe del GAO (1992c: 7) señalaba: "La AID, la agencia que en primera instancia administra el programa de ayuda económica bilateral, no tiene una misión claramente articulada. La Ley de Asistencia Exterior de 1961, tal y como ha sido

enmendada, contiene más de 30 directivas que cubren un amplio rango de objetivos, tales como la promoción de los derechos humanos, la protección del bosque tropical, la integración de la mujer en las economías de los países en desarrollo, la promoción de la empresa privada y el uso de tecnología apropiada para la microempresa y los pequeños campesinos. Nuevos programas y enfoques introducidos por cada Administrador, unidos a actividades en marcha y directivas del Congreso, han dado lugar a un complejo e incoherente conjunto de objetivos sin prioridades claras. El programa de asistencia exterior está fragmentado, en gran medida debido a la falta de consenso entre los muchos grupos a los que afecta la misión de AID o que tienen intereses en juego en los servicios y recursos de la AID. El programa ha sido zarandeado por las agendas a menudo contradictorias de otras agencias federales, el significativo papel que el Congreso ha tomado en las decisiones relativas a la programación, y los esfuerzos de *lobbying* de grupos de interés ajenos al gobierno”.

Las elecciones presidenciales de 1992 coincidieron con la publicación del Informe Ferris, preparado por una nueva Comisión Presidencial encargada de revisar la gestión de los programas de la AID. La Comisión, creada por el Congreso en septiembre de 1991, propuso la desaparición de la AID y su refundición dentro del Departamento de Estado y la creación de una nueva Comisión para revisar el conjunto de la ayuda de Estados Unidos. La confusión de objetivos ha afectado a los principales instrumentos de ayuda. En septiembre de 1992 la Comisión Ferris propuso diferenciar claramente la asistencia al desarrollo y los ESF, restringiendo el uso de estos últimos (The President's Commission... 1992: 12-13).

El tercer gran grupo de críticas se refiere a la burocratización y los problemas de gestión: la eficacia de la ayuda ha estado minada por una implicación excesiva del Congreso en la asignación de fondos —el denominado *micromanagement*— y por requerimientos de gestión e información y reglas de procedimiento costosas y obsoletas. La AID, además, ha puesto mucho énfasis en el “ciclo de proyecto” —planificación, diseño, ejecución, elaboración de informes y auditorías— y en el desempeño de los proyectos a corto plazo, y los procedimientos de evaluación han estado dominados por consideraciones de eficiencia —*outputs* versus *inputs*—, descuidando los resultados y el impacto en términos de desarrollo. El Informe Hamilton señaló: “... el resultado era un programa de ayuda guiado por el proceso más que por el contenido y la sustancia” (citado en Smillie 1993: 314). El Administrador de la AID, Brian Atwood, dijo al respecto: «Nuestros fallos del pasado han sido la causa del exceso de regulación del presente. Hemos pasado más tiempo en el trabajo burocrático que en el trabajo con la gente. El personal de la AID está más preocupado por el proceso que con el desarrollo. La primera cosa que debería venir a la mente de un oficial de proyectos de la AID no debería ser ¿he rellenado bien el formulario?, sino ¿qué se logrará con este proyecto?» (Oficina del Vicepresidente 1993: II, 3).

Las dificultades para llegar a un consenso respecto a los problemas de la ayuda externa y las posibles soluciones derivan de las profundas diferencias conceptuales y políticas que existen en el Congreso, en la comunidad académica y en la opinión pública respecto a la estrategia que debería adaptar la ayuda de Estados Unidos a la Posguerra Fría, e incluso sobre su propia existencia. Estas diferencias son un reflejo directo de posiciones políticas e ideológicas —republicanos, demócratas y sectores liberales—, así como de los dilemas que enfrenta el pensamiento y la práctica sobre

el desarrollo y en general en el ámbito de la economía política internacional desde mediados de los años ochenta. Según Brittan et al. (1989: 5) en ese debate los aspectos más polémicos son los siguientes:

- a) Si el énfasis debe estar en el crecimiento económico o en los proyectos específicamente dirigidos a la reducción de la pobreza.
- b) Si el crecimiento es compatible con una estrategia de desarrollo sostenible, respetuosa del medio ambiente.
- c) Si la opción por las políticas de ajuste implica o no un incremento de la pobreza.
- d) Si las políticas frente a la pobreza deben optar por la compensación y la focalización o por reformas de carácter estructural.
- e) Si es preferible concentrar la ayuda en modalidades de asistencia por proyectos (*project assistance*) o por programas (*program assistance*).
- g) Si el protagonismo del proceso de desarrollo corresponde al Estado, a las fuerzas del mercado o a la iniciativa social.

La AID, como vimos, reafirmó en la Presentación al Congreso del presupuesto de ayuda para 1989 y en el Informe Woods de ese mismo año que la asistencia externa debería concentrarse en las políticas favorables al crecimiento, ya que sólo éste, si era de amplia base, contribuiría a generar empleo y a reducir la pobreza a largo plazo. Para la AID, esto significaba concentrarse en el "diálogo de políticas" (*policy dialogue*) e impulsar las políticas favorables al mercado, la apertura comercial, la empresa privada y la reforma económica. La AID considera que la asistencia enfocada a grupos-meta (*target groups*) puede contribuir a mejorar los indicadores sociales, pero se trataría de ganancias inadecuadas e insostenibles si no van acompañadas de crecimiento (AID 1988b: 1-5 y Woods 1989).

El enfoque favorable al mercado y la desconfianza hacia la ayuda externa ha sido alentado por la "nueva derecha" norteamericana, de cuyas posiciones ultraliberales es representativa la Fundación Heritage, el American Enterprise Institute o el Cato Institute. En 1988 la Fundación Heritage urgía al presidente Bush a reescribir la Ley de Asistencia Exterior, estableciendo como criterio de asignación de ayuda el grado en el que se respetaban los principios del libre mercado en los países en desarrollo. El Buró de la Empresa Privada establecido por Reagan debería ser abolido, para integrar esta actividad en el conjunto de la AID, y la condicionalidad en torno al libre mercado debería ser más importante aún (Middendorf 1988: 665-684). El Cato Institute ha reclamado repetidas veces la abolición de la ayuda y la AID (Bandow 1996, Bovard 1996, Cato 1996: secs. 56 y 57).

Desde amplios sectores académicos y de la cooperación al desarrollo se considera, sin embargo, que el *trickle-down* no se produce automáticamente, y que para reducir la pobreza, el crecimiento económico, siendo condición necesaria, no es suficiente. Este objetivo sólo podrá lograrse llevando a cabo programas de ayuda diseñados específicamente para incrementar el ingreso de los grupos sociales más pobres y satisfacer sus necesidades humanas básicas y utilizar el "diálogo de políticas" o condicionalidad para alentar reformas estructurales que permitan a estos grupos aumentar su influencia social y política (*empowerment*) y acceder a los activos productivos —crédito, tierra, tecnología—, y que contribuyan a establecer un patrón de distribución de la renta nacional más equitativo. En este enfoque también se insiste en el papel esencial de las organizaciones de

base y las ONG. Ni el enfoque liberal de los años setenta —canalizar grandes montos de ayuda a las burocracias gubernamentales—, ni las políticas neoconservadoras —ampliar al máximo la ayuda destinada al sector privado— serían efectivas en una estrategia de lucha contra la pobreza. La asistencia de Estados Unidos, en cambio, debería dar más énfasis a las organizaciones locales de base popular y a las ONG que las acompañan, que ya han demostrado que son capaces de promover un desarrollo más equitativo (Hellinger et al. 1988).

## **6. REFORMAS FALLIDAS Y BLOQUEOS LEGISLATIVOS: LA RUPTURA DEL CONSENSO SOBRE LA AYUDA EXTERNA Y LA POLÍTICA EXTERIOR**

Al llegar a su fin el mandato presidencial de George Bush, la Administración no había abordado aún la reforma de la política de ayuda externa con la profundidad necesaria. En agosto de 1992 el Senador demócrata Patrick Leahy escribió una carta abierta al presidente Bush y al entonces candidato demócrata Bill Clinton, que resumía el estado de crisis en el que ésta se encontraba: "Nuestro programa de asistencia internacional está intelectualmente, conceptualmente y políticamente exhausto. Carece de un conjunto de objetivos ampliamente entendidos y aceptados, le falta coherencia y visión, y hay que preguntarse si realmente sigue sirviendo a intereses nacionales de Estados Unidos que estén ampliamente respaldados (...). En conjunto, no está respondiendo adecuadamente a intereses fundamentales de Estados Unidos en cuestiones como la explosión poblacional, la masiva degradación ambiental a escala global, y la pobreza y la desesperanza, aparentemente imposible de erradicar, que se encuentra en los países en desarrollo" (citado en Zimmerman 1993: xii).

La Administración Clinton intentó adaptar la política exterior de Estados Unidos al escenario internacional de la Posguerra Fría, identificando la seguridad nacional, la revitalización económica y la promoción de la democracia como ámbitos prioritarios. El interés nacional se habría desplazado, según la nueva Administración, de la contención del Comunismo a la consolidación y la ampliación (*enlargement*) de la "comunidad de democracias de mercado". La consolidación de esa "comunidad" proporcionaría estabilidad a la política internacional y facilitaría la expansión de las exportaciones y, con ellas, del empleo doméstico (Lake 1993. Para un análisis crítico ver Hippler 1995: 12-15).

La política de ayuda externa, en este contexto, debería dejar atrás las obsesiones anti-comunistas del periodo Reagan-Bush y la promoción de un modelo de crecimiento impulsado por las exportaciones y el ajuste estructural. En su lugar, la ayuda debería apoyar el desarrollo sostenible, la paz, la democracia, el comercio y las inversiones, y responder a desafíos transnacionales como la inmigración, las drogas, el crecimiento demográfico o la crisis ambiental. Para hacer frente a la creciente impopularidad de la ayuda debido a las dificultades económicas domésticas y el déficit fiscal, la Administración Clinton insistió en los beneficios económicos directos de la ayuda para Estados Unidos: conquista de mercados externos, aumento de las exportaciones y crecimiento del empleo (Cohen 1994: 128).

Aunque la Administración dio muestras de concentrarse más en asuntos domésticos que en la política internacional, la reforma de la ayuda externa ocupó un lugar destacado en

su agenda. A los pocos meses de acceder a la presidencia, Clinton estableció un nuevo grupo de trabajo de alto nivel con el objetivo de revisar el conjunto de la política y la legislación de asistencia externa, tal y como había recomendado la Comisión Ferris y otros organismos independientes. La Comisión fue presidida por el vicesecretario de Estado Clifford R. Wharton (Task Force to Reform... 1993). El informe *Preventive Diplomacy* o Informe Wharton se convirtió en la práctica en el programa de acción de la Administración Clinton durante los dos primeros años de su mandato e inspiró sus propuestas legislativas a pesar de que Wharton presentó su renuncia en noviembre de 1993 y el texto final nunca oficialmente asumido por la Administración. El Informe propuso cinco objetivos para una ayuda externa efectiva en el mundo de la Posguerra Fría:

- Proteger el medio ambiente global
- Estabilizar el crecimiento de la población.
- Fortalecer la democracia.
- Alentar un crecimiento económico “de amplia base”.
- Proporcionar ayuda humanitaria y asistencia a los países en transición y en situación post-conflicto.

La nueva Administración emprendió una ambiciosa reforma de la AID con el objeto de reducir la burocracia y mejorar su eficacia. Esta reforma respondía en gran parte a los parámetros definidos por la Ley de Desempeño y Resultados del Gobierno (*Government Performance and Results Act* (GPRA), aprobada en 1993, que obliga a todos los organismos federales a adoptar antes del año 2000 planes estratégicos, indicadores de desempeño y otros sistemas para evaluar su actuación según los resultados alcanzados, y no en función de la ejecución del gasto. Además, el nuevo Administrador de la AID, Brian Atwood, anunció que la AID sería la primera agencia sometida a la Revisión Nacional de Desempeño (*National Performance Review*) dirigida por el vicepresidente Al Gore, también conocida como la iniciativa “reinventar el gobierno” (*Reinventing Government*).

A mediados de 1993 el secretario de Estado Warren Christopher presentó un presupuesto de ayuda “de transición” para el año fiscal 1994, en el que —como primer paso de la reforma— solicitaba la ayuda en función de “objetivos” y no de categorías presupuestarias o países. Los cuatro objetivos que guiarían la ayuda según dicho presupuesto serían la mejora del medio ambiente, la mejora de la salud y el control del crecimiento de la población, el fortalecimiento de la democracia y el crecimiento económico. En su marco, la Administración Clinton restableció la ayuda a los programas del Fondo de Naciones Unidas para Actividades de Población (FNUAP), interrumpida por Reagan y Bush por razones ideológicas y religiosas.

El Congreso condicionó su aprobación a la presentación, en el plazo de sesenta días, de un plan de reforma global de la política de asistencia externa. En septiembre de ese mismo año fue dado a conocer el informe de la *National performance Review* (Oficina del vicepresidente, 1993). El informe descartó eliminar la AID, pero propuso diversas medidas para agilizar y simplificar los objetivos, estructura y procedimientos de la ayuda de Estados Unidos. Entre las propuestas más importantes se encontraban las siguientes:

- Reemplazar la ley de 1961 con una nueva ley de asistencia exterior, con una definición clara y precisa de objetivos y una nueva concepción del desarrollo, que incluyera su dimensión ambiental.
- Establecer un procedimiento de asignación de fondos de carácter plurianual y eliminar las asignaciones reservadas (*earmarks*) y las diferentes “categorías funcionales” de ayuda, estableciendo una sola cuenta para la Asistencia al Desarrollo (DA).
- Simplificar los procedimientos de gestión, empezando por el manual de procedimientos de la AID, que consta de 33 volúmenes, y establecer un procedimiento de “evaluación por resultados”. Esta reforma debería estar guiada por criterios de servicio al usuario, descentralización de la gestión y mejora de los sistemas de rendición de cuentas, y crear un Fondo de Capital para la Innovación de la gestión.
- Unificar diferentes categorías de personal existentes en la AID.
- Reducir el despliegue de la AID y cerrar las oficinas no “estrictamente necesarias”.

En enero de 1994 la AID adoptó las “Estrategias para el Desarrollo Sostenible” (AID: 1994). A través de esta estrategia la AID pretende fomentar el crecimiento económico y el desarrollo social sin agotar los recursos naturales; respetar el entorno cultural, económico y natural del país receptor; fomentar la articulación interna de las economías; fortalecer las instituciones locales y promover el empoderamiento (*empowerment*) de la ciudadanía. La estrategia asumía explícitamente el concepto de “desarrollo sostenible” que se había debatido en la “cumbre de la Tierra” celebrada en Río de Janeiro en 1992.

Finalmente, en febrero de 1994 la Administración remitió a la Cámara de Representantes el anteproyecto de la Ley para la Paz, la Prosperidad y la Democracia de 1994 (103º Congreso, H.R. 3765), que pretendía sustituir a la Ley de Asistencia Externa de 1961. El Anteproyecto, en su Declaración de Política, se distanciaba de textos anteriores, ya que identificaba el interés nacional de Estados Unidos con el respeto de los derechos humanos y la democracia, la resolución pacífica de los conflictos, la apertura comercial, la satisfacción de las necesidades fundamentales del ser humano y el uso sostenible de los recursos naturales (ver cuadro nº 3). Con estos objetivos, el anteproyecto de ley estableció en sus seis primeros títulos los seis objetivos de la ayuda externa de Estados Unidos:

- I) Promover el Desarrollo Sostenible: este título incluye los programas de micro-empresa, organizaciones privadas de voluntarios, el Fondo de Desarrollo para África, el Cuerpo de Paz y la Fundación Interamericana.
- II) Construir la Democracia: este título abarca los programas de apoyo a la democracia y la asistencia a la ex-Unión Soviética y los países del Europa oriental.
- III) Promover la Paz: comprende las operaciones de paz de Naciones Unidas, la asistencia de seguridad y defensa y para la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo.
- IV) Proveer asistencia humanitaria: este título regula la asistencia para refugiados, la ayuda humanitaria y la ayuda alimentaria de emergencia del título II de la PL-480.
- V) Promover el crecimiento económico a través del comercio y la inversión: regula las operaciones de la Corporación de Inversiones Privadas en Ultramar (OPIC), el Eximbank y la Agencia de Comercio y Desarrollo prevista en la ley.
- VI) Avanzar la diplomacia estadounidense: este objetivo afecta a los cinco anteriores.

Los tres títulos restantes —VII a IX— regulan la autoridad, las restricciones por las que se denegaría o suspendería la ayuda a un país receptor, los sistemas de información y notificaciones al Congreso, los procedimientos de coordinación con otras agencias federales y las normas administrativas de gestión, licitaciones y personal.

El Anteproyecto de Ley, según Sewell y Gwin, del influyente Consejo de Desarrollo de Ultramar (ODC), un *Think-Tank* cercano a los demócratas, decepcionó a sectores del Congreso y a analistas y ONG que apoyaban a la Administración Clinton. La nueva propuesta de legislación lograba identificar objetivos precisos para la política de ayuda externa, hacía más flexible el programa al eliminar los ESF, daba énfasis a la promoción del desarrollo sostenible y no vinculaba la ayuda externa a la promoción de las exportaciones (Sewell et al. 1994: 84). La nueva definición de objetivos, sin embargo, mantenía criterios políticos heredados de la Guerra Fría —se seguía excluyendo como receptores de ayuda a los “países comunistas”—, y no comportaba cambios significativos en la distribución geográfica de los fondos. La ayuda que se otorga a Israel y Egipto por razones estratégicas y de seguridad se justificaría en nombre de la promoción de la paz, y no cabía esperar una reasignación de los fondos en favor de los países en transición o de los países más pobres. Stuart K. Tucker (1993: 59) señaló que bajo la administración Clinton, como en el pasado, los receptores de ayuda podrían clasificarse en dos grandes grupos: “países estratégicamente importantes (Egipto e Israel) y países pobres, pero políticamente correctos. En otras palabras, un país no puede esperar ayuda de Estados Unidos por el mero hecho de ser pobre”.

El anteproyecto también se enfrentó a las críticas de sectores conservadores —un autor realista como Mandelbaum (1996: 16) criticó a la Administración por “aplicar los criterios de la Madre Teresa a la política exterior de Estados Unidos”— y a difíciles obstáculos políticos. En 1994 la Administración Clinton dio prioridad a otras iniciativas políticas domésticas como la reforma de la salud y la asistencia social o la Ley del Crimen, y no lo presentó a consideración del Congreso. En noviembre de 1994 los Republicanos lograron la mayoría en la elecciones a ambas Cámaras, por primera vez en cuarenta años, y el proyecto quedó aparcado. Fue, en palabras de Marc Cohen, “la muerte de la reforma” (1995: 96).

El nuevo Congreso utilizó sus atribuciones presupuestarias para recortar el gasto y torpedear las reformas. En 1995 recortó la ayuda bilateral en un 22% y la multilateral en un 48%. Las asignaciones a Naciones Unidas fueron las partidas presupuestarias más afectadas por los recortes, debido a la oposición de los republicanos a las actividades de control del crecimiento de la población. Estados Unidos también dejó de ocupar el primer lugar en el *ranking* de donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). Con sólo un 0,1% del PIB destinado a AOD, Estados Unidos era el país donante que realizaba el menor esfuerzo relativo de AOD. En 1996 el Congreso redujo la ayuda un 15% adicional. La reducción, sin embargo, no afectó a las asignaciones reservadas (*earmarks*) a Israel y Egipto, defendidas activamente por el *lobby* judío. Ello incrementó el peso relativo de estos dos países en el programa de ayuda. En 1996 Israel y Egipto concentraban el 40% de la AOD bilateral (Cohen 1994: 122 y 1996: 193). En 1997 Israel dejó de formar parte de la lista de “países en desarrollo” receptores de ayuda del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, por lo que la asistencia a este país ya no es computable como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Este hecho, unido a los recortes adicionales que el Congreso impuso en 1997,

redujeron la AOD de Estados Unidos en un 30%, de 9.377 millones de dólares a 6.188 millones, llevándola al mínimo histórico del 0,08% del PNB.

Aún sin contar con un nuevo marco legislativo, la AID hizo suyas muchas de las recomendaciones de *Reinventing the Government* y prosiguió el programa de reformas intentando racionalizar el funcionamiento de la AID y responder a las exigencias de "reingeniería institucional" de la GPRA, en un difícil contexto de recortes presupuestarios y rechazo del Congreso. Entre 1994 y 1997 se despidió a más de un millar de empleados, se cerraron un gran número de misiones en países en desarrollo cuyos "éxitos económicos" les permitían "graduarse" de la asistencia norteamericana, y se llevó a cabo una completa reorganización de la agencia, eliminando 90 unidades administrativas. La AID reestructuró sus operaciones y su organigrama en torno a un Buró Global para dar respuesta a "cuestiones transnacionales". Este Buró incluyó la Oficina del Administrador, la de Mujer y Desarrollo (*Women in Development*, WID), la de Gestión y Programas, y cinco "centros de excelencia" coincidentes con las grandes líneas de acción de la política de ayuda: i) población, salud y nutrición; ii) crecimiento económico; iii) medio ambiente; iv) democracia y gobernación; y v) desarrollo del capital humano. A estos centros se les agregó la "Oficina de Transición", para proporcionar asistencia rápida que cubra el vacío que se extiende entre los socorros de corto plazo y las operaciones de paz y los programas de rehabilitación y desarrollo de largo plazo (Sewell y Gwin 1994: 83, Atwood 1995: 6). Finalmente, en 1997 se presentó un Plan Estratégico que, en cumplimiento de lo dispuesto por la GPRA de 1993, orienta todas las actividades de la AID a la consecución de resultados mensurables (AID 1997).

Después de haber bloqueado el proyecto de ley de ayuda externa de Clinton, la mayoría republicana, bajo el liderazgo del Senador ultraconservador Jesse Helms, presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, presentó dos proyectos de ley de signo totalmente opuesto al de la Administración (ver cuadro nº 3).

El primero de ellos, el proyecto de Ley de Reducción de la Asistencia Externa (104 Congreso, S. 961), presentado en junio de 1995 para el año fiscal de 1996, pretendía reducir la ayuda en el mismo porcentaje que el gasto federal, contribuyendo así al objetivo de eliminar el déficit en el año 2002 (ver *Foreign Assistance Reduction Act of 1996*. Para la respuesta gubernamental, ver Atwood 1995). El segundo proyecto es la Ley de Revitalización de las Relaciones Exteriores de 1995 (104º Congreso, S. 908 y S. 1441) que en su Título XIV pretende abolir la AID, fusionándola con otras agencias dentro del Departamento de Estado, y reconducir la política de ayuda al desarrollo, como el conjunto de la política exterior, a objetivos mucho más tradicionales de seguridad y de promoción de los mercados para las exportaciones de Estados Unidos. El enfoque es, obviamente, muy diferente al que caracteriza a la Administración Clinton y, como el propio Presidente ha señalado, está dominado por el aislacionismo. Por esta razón Clinton anunció en junio de 1995 que vetaría ambos proyectos de Ley, impidiendo su aprobación.

¿Cómo interpretar el bloqueo legislativo? Más allá de la particular correlación de fuerzas que ha caracterizado los dos mandatos presidenciales de Clinton, los recortes presupuestarios, la aplicación de sucesivas reformas administrativas y la imposibilidad de renovar el marco legislativo de la ayuda son el reflejo de la profunda crisis en la



**Cuadro 3**  
**Dos visiones de la ayuda externa de Estados Unidos**

Proyecto de Ley para la Paz, la Prosperidad y la Democracia (Administración Clinton)	Proyecto de Ley para reformar la Ley de Asistencia de 1961 (mayoría republicana)
<p>“Los intereses de Estados Unidos se lograrán mejor a través de una comunidad de naciones que respete la democracia y los derechos humanos, solución de forma pacífica los conflictos, se una a través del libre comercio, utilice de forma sostenible los limitados recursos naturales del mundo, y que satisfaga las necesidades humanas fundamentales.</p>	<p>“Estados Unidos ha sido más generoso que ningún otro país proporcionando ayuda a otras naciones (...) desde 1945, los contribuyentes de Estados Unidos han proporcionado más de 450.000 millones de dólares en ayuda externa. Dando que estos gastos de ayuda y los intereses acumulados se han financiado mediante endeudamiento, el coste real para los contribuyentes ha sido cerca de dos billones de dólares.</p>
<p>El desarrollo sostenible favorece los intereses de largo plazo de Estados Unidos porque sin ese desarrollo se multiplicarán los problemas económicos, políticos y de seguridad, generando cargas y costes futuros, y debido a que la superpoblación y la destrucción ambiental amenazan (...) los mejores esfuerzos de las naciones para construir la paz y la prosperidad.</p>	<p>En el año fiscal 1996 el presidente ha solicitado ayuda para 145 países. Ningún país tiene derechos sobre la ayuda de Estados Unidos. Muchos receptores de ayuda la han recibido durante 40 años y deben reconocer que Estados Unidos no puede darse el lujo de proporcionar asistencia de forma ilimitada.</p>
<p>El fortalecimiento de la democracia y los derechos humanos afirma los intereses de Estados Unidos: las democracias propician el libre mercado, son socios más fiables, más receptivas a la cooperación (...) y menos propensas a entablar guerras entre sí o patrocinar el terrorismo (...).</p>	<p>Pese a los miles de millones de dólares de ayuda que se han otorgado durante más de cuarenta años, muchos países se encuentra hoy en una situación económica peor que cuando comenzó la asistencia de Estados Unidos (...).</p>
<p>El apoyo del gobierno de Estados Unidos a las acciones para aliviar el sufrimiento y ayudar a la gente a valerse por sí misma refleja los ideales del pueblo estadounidense, que cuenta con una larga e inigualable reputación respondiendo con rapidez a las crisis humanitarias (...).</p>	<p>Para promover la seguridad nacional y la prosperidad de Estados Unidos y para asegurar que los dólares del contribuyente se gastan con prudencia, la asistencia de Estados Unidos sólo debe proporcionarse para conseguir los siguientes objetivos:</p>
<p>Un sistema comercial abierto y en crecimiento beneficiará a los trabajadores de Estados Unidos ampliando los mercados globales y creando un mundo más próspero y seguro. La promoción del crecimiento económico de amplia base en los países en desarrollo es un medio importante para asegurar mercados en rápido crecimiento para las exportaciones de Estados Unidos (...).</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ampliar la seguridad de Estados Unidos;</li> <li>2. promover el comercio y las inversiones de Estados Unidos;</li> <li>3. combatir amenazas transnacionales a la seguridad de Estados Unidos, incluyendo el terrorismo, la proliferación de armamentos, el tráfico de drogas y el crimen organizado;</li> <li>4. apoyar los procesos de privatización y desarrollo económico de los países que se han comprometido con los valores y las instituciones democráticas, que respetan los derechos humanos y que han emprendido reformas económicas de libre mercado;</li> <li>5. proporcionar ayuda humanitaria urgente a países y gente que sufre desastres naturales y por causa humana”.</li> </ol>
<p>Los programas de asistencia externa contribuyen al interés nacional de Estados Unidos, y para enfrentarse a los desafíos del nuevo siglo, Estados Unidos debe tener a su disposición una completa gama de herramientas para una política exterior creativa (...) con enfoque comprehensivo y de largo plazo para promover los intereses nacionales de Estados Unidos”.</p>	

Fuente: Preámbulo de los proyectos de Ley arriba indicados. Traducción del autor.

que esta se encuentra sumida, así como de las fracturas internas que impiden establecer un consenso básico sobre el desarrollo económico y social, la gobernación global, los intereses de Estados Unidos, y el papel que este país debe asumir como potencia hegemónica en el mundo de la Posguerra Fría. En un análisis reciente, Carol Lancaster (1997: 159) señalaba que el futuro de la ayuda es incierto debido a los recortes presupuestarios, que no terminarán hasta que en el 2002, por lo menos, se logre equilibrar el presupuesto federal; se perciban los resultados de la “reingeniería” administrativa aplicada a la AID, y una nueva correlación de fuerzas en el Congreso permita superar el bloqueo legislativo y se derogue la Ley de Asistencia Exterior de 1961.



## VII

### CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

A lo largo de estas páginas se ha mostrado cómo la política de asistencia externa no respondió a un diseño global y acabado una vez finalizada la II Guerra Mundial. Fue el resultado de iniciativas políticas de corto plazo que, al tiempo que dieron origen a la ayuda externa, también están en el origen de la implicación global de Estados Unidos en el conflicto Este-Oeste. La ayuda externa, por esta razón, nació con un marcado carácter bilateral, con un enfoque temporal limitado, con prioridades geográficas basadas en consideraciones estratégicas, y con objetivos de seguridad muy explícitos. Sólo a partir de los años sesenta, cuando el proceso de descolonización llevó la problemática del subdesarrollo y el conflicto Norte-Sur a la agenda mundial, surgió en Estados Unidos una política de cooperación global que, aun teniendo como preocupación primordial la seguridad nacional, hizo del desarrollo uno de sus elementos centrales.

El desarrollo y la dimensión Norte-Sur, sin embargo, no superaron en ningún momento el estrecho marco conceptual e ideológico de la Guerra Fría y la competencia bipolar. Incluso en los periodos en los que el desarrollo ha sido un objetivo declarado de la ayuda externa, éste siempre fue contemplado en relación con la seguridad nacional, y no como un objetivo con entidad propia y una lógica autónoma. En los años setenta pareció abrirse paso una política de ayuda más cercana a las necesidades de los países del Sur, pero la estrategia de “neocontención” de la Administración Reagan volvió a hacer de la ayuda externa un instrumento del enfrentamiento con el comunismo y con los procesos revolucionarios del Tercer Mundo. A lo largo de los años ochenta, por otra parte, cobró mayor importancia la dimensión económica de la seguridad —y especialmente las dificultades económicas domésticas y el declive de la hegemonía estadounidense en los mercados mundiales—, y en consecuencia, el desmantelamiento del proteccionismo y las políticas económicas nacionalistas adoptadas en muchos países en desarrollo, forzando su apertura a las importaciones y al capital extranjero, se convirtió en un propósito esencial de la política de asistencia externa.

La subordinación de la ayuda a prioridades estratégicas y a imperativos de la seguridad nacional, y no a necesidades de desarrollo o motivos humanitarios, aparece claramente reflejada en su distribución geográfica: durante los años cuarenta y cincuenta el grueso de la ayuda se destinó a Europa, principal escenario de la naciente confrontación Este-Oeste y de la estrategia de la contención. Desde 1955, coincidiendo con la consolidación de la República Popular China y la Guerra de Corea, Asia empezó a sobrepasar a Europa como destinataria de asistencia, manteniendo el primer

puesto hasta la finalización de la guerra de Vietnam. En los sesenta, la revolución cubana fue el factor catalizador de la reorientación de la ayuda hacia Latinoamérica. En los años setenta, empero, tanto Asia como Latinoamérica fueron superadas por otro foco de tensión internacional: Oriente Próximo y en particular Israel y Egipto, que desde mediados de los setenta son los principales destinos de la ayuda de Estados Unidos. África, a pesar de su situación de pobreza y subdesarrollo, no ha sido un destinatario importante de asistencia hasta fechas recientes. En los años ochenta, el recrudecimiento de la guerra fría significó nuevos incrementos en la ayuda en las áreas de interés estratégico para la Administración Reagan, y en particular en Centroamérica y en el Sur de Asia, y algunos pequeños países como El Salvador y Honduras llegaron a estar entre los principales receptores. Las grandes prioridades geográficas, sin embargo, no sufrieron alteraciones importantes, y Egipto e Israel siguieron ocupando los primeros puestos.

Aunque estos dos países han seguido siendo los principales destinos de ayuda en la década de los noventa, tras la caída del muro de Berlín aparecen dos nuevas áreas importantes en el reparto de la ayuda. Por un lado, Europa central y oriental y las repúblicas surgidas de la descomposición de la Unión Soviética. Por otro lado, los países andinos, claves en la “guerra contra las drogas” que Estados Unidos emprende a finales de la década de los ochenta. A estas áreas geográficas se le suman países o territorios concretos en los que Estados Unidos tiene intereses puntuales, como Haití o Bosnia-Herzegovina. Aunque desprovista del tono anticomunista del pasado, en todos estos casos la motivación primordial de la ayuda sigue siendo una visión muy restringida y de corto plazo de la seguridad nacional, lo que pone de manifiesto las inercias intelectuales y operacionales que aún operan en el proceso de formulación de la política exterior estadounidense.

Los imperativos de seguridad también han contribuido decisivamente a dar forma a los instrumentos de asistencia. Dentro de la ayuda bilateral, los “fondos de apoyo económico” (ESF) y la ayuda alimentaria han sido las modalidades más importantes. Al ser modalidades de “ayuda por programas” (*program assistance*), no están vinculadas a proyectos de desarrollo concretos y se las ha considerado las más apropiadas para sostener y afirmar objetivos diplomáticos y de seguridad emergentes. En el mejor de los casos, este tipo de ayuda apenas ha tenido efectos positivos para el desarrollo, y en el peor constituyen una rémora para un proceso de desarrollo auto-centrado en el país receptor (ver apéndice II). La ayuda multilateral, aun siendo menos importante en el terreno de los objetivos estratégicos y de seguridad —lo que explica su escasa importancia en términos presupuestarios— está sin embargo relacionada con los intereses de Estados Unidos en la economía mundial.

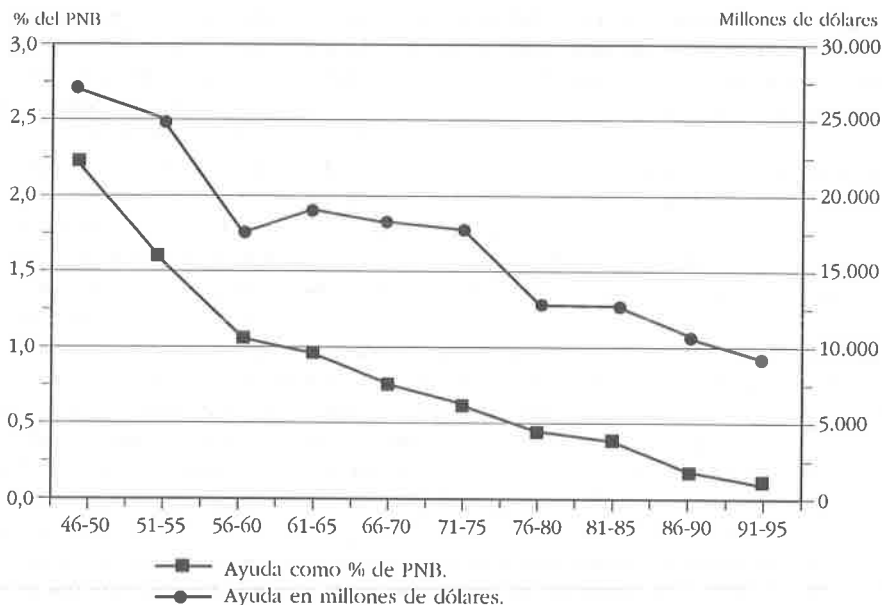
El extraordinario esfuerzo financiero del Plan Marshall y de los programas de ayuda posteriores no podría ser explicado sin hacer referencia al consenso social y político sobre la ayuda externa que se origina con el Plan Marshall. El éxito alcanzado con este programa asentó el supuesto de que existía un círculo virtuoso que enlazaba la ayuda externa, el desarrollo económico, la estabilidad política y la seguridad nacional de Estados Unidos. Las teorías pioneras del crecimiento económico aparecidas en los años cincuenta y sesenta proporcionaron una base racional para este supuesto. Con estas bases, parecía posible conciliar los intereses nacionales y las motivaciones morales características de la política exterior de Estados Unidos, combinando el frío cálculo realista y la tradición idealista presentes en el *establishment* político y en la

opinión pública estadounidense. A lo largo de estas páginas, sin embargo, se ha puesto de manifiesto que los imperativos de seguridad de corto plazo impidieron lograr esas metas y materializar la supuesta lógica de causa-efecto existente entre desarrollo, estabilidad y seguridad nacional.

Esa lógica ha sido sensible a los debates y los cambios que se han registrado tanto en la teoría y la práctica del desarrollo, como en el campo más amplio de la economía política internacional. Desde los años cincuenta, “desarrollo” ha significado sucesivamente crecimiento económico, reforma social, satisfacción de necesidades básicas, libre actuación de las fuerzas del mercado y, más recientemente, “desarrollo humano” y sustentabilidad ambiental. En este trabajo se ha examinado cómo han afectado estos cambios a las políticas, el marco institucional y la legislación de la ayuda externa, y de qué manera se ha intentado vincular la cambiante concepción del desarrollo con los intereses nacionales y los objetivos de la política exterior. A lo largo de este recorrido, como se ha señalado, se observa que las limitadas concepciones de seguridad de la guerra fría han desviado a la ayuda de sus objetivos declarados de desarrollo, y a menudo han actuado en contra de éstos. El impulso reformista de las políticas “desarrollistas” del periodo Kennedy fue de corto aliento, y derivó rápidamente en estrategias contrainsurgentes, en el apoyo a los regímenes “de seguridad nacional” derivados de golpes militares, y en la financiación de la guerra en el sudeste asiático. En los años setenta, tras la sacudida moral de la derrota de Vietnam, se adoptó la estrategia de Nuevas Direcciones de lucha contra la pobreza y satisfacción de las necesidades básicas, pero este nuevo impulso de reforma fue más retórico que real. En realidad, la “nueva dirección” de la ayuda apuntaba a Oriente Próximo y la mayor parte de los recursos fueron asistencia militar y ESF con objetivos de seguridad muy visibles. En los ochenta el libre mercado sustituyó a las teorías del desarrollo como fundamento de la asistencia externa. Estados Unidos, sin embargo, se ha resistido a aplicar el recetario neoliberal de reformas económicas allí donde existen intereses de seguridad en juego, a sabiendas de que las políticas del Consenso de Washington significan un incremento de la pobreza y la desigualdad que puede dañar la estabilidad política de sus aliados.

Después de más de cuarenta años de políticas fallidas —en gran medida porque sus verdaderos objetivos no incluían la promoción del desarrollo— el supuesto vínculo positivo entre ayuda y desarrollo ha quedado desacreditado, y el “consenso fundacional” nacido con el Plan Marshall no ha logrado resistir las oleadas críticas que desde los años sesenta, y desde diferentes posiciones teóricas e ideológicas, lo han cuestionado. Para una parte significativa de la opinión pública y el *establishment* político la ayuda ha fracasado, es ineficaz y representa un desperdicio de recursos, por lo que o bien debe transformarse radicalmente o, bien debe cesar. Lógicamente, los fundamentos ideológicos y el contenido de los discursos críticos de la ayuda externa varían sustancialmente según su origen liberal o conservador, y es en la derecha republicana donde se originan las críticas más radicales. La manifestación más visible de la erosión del consenso sobre la asistencia externa es el asalto frontal del Congreso sobre el presupuesto de la ayuda, que se tradujo en un fuerte recorte de los compromisos financieros a lo largo de la última década. Dichos compromisos han pasado del máximo histórico del 2,8% del PNB en 1948 al mínimo del 0,08% en 1997. Entre 1986 y 1997 la ayuda descendió en términos reales un 50%. Estados Unidos, primer donante mundial en términos absolutos durante décadas, pasó a ocupar el tercer puesto, detrás de Japón y Francia, y el último en relación al PNB (ver cuadro nº 4).

**Cuadro 4**  
**Evolución de la ayuda de Estados Unidos, 1946-1995**  
*Cifras totales y como porcentaje del PNB, promedios quinquenales*  
*Cifras absolutas (columna derecha) en dólares constantes de 1987*



Fuente: Datos del Servicio de Investigaciones del Congreso y de USAID.

Al comenzar la década de los noventa la ayuda externa de Estados Unidos se ha visto sumida en la crisis más profunda desde su creación con el Plan Marshall. La supervivencia misma de la ayuda externa, y de la AID como agencia que la administra, están en cuestión debido a la falta de consenso interno y apoyo social a un programa de ayuda condicionado por inercias burocráticas y un marco legislativo desfasado, fragmentado por intereses corporativos y por la acción de grupos de presión, aprisionado por dinámicas políticas domésticas —entre ellas, la fuerte presión a favor de la reducción del gasto federal y el papel de *lobbies* como el judío— y, lo más importante, deformado por las prioridades estratégicas de la Guerra Fría. La débil respuesta estadounidense a los desafíos de la posguerra fría y a las oportunidades abiertas tras la desaparición del Bloque del Este, los sistemáticos recortes presupuestarios del Congreso, y la imposibilidad de aprobar una nueva ley de ayuda externa son, más que las causas, algunas de las manifestaciones de esta situación de crisis.

La crisis de la asistencia externa no sólo se debe a sus propias carencias y fracasos. La ayuda externa surgió a finales de los años cuarenta como instrumento de la proyección del poder hegemónico de Estados Unidos a escala global. Parece lógico que esa política se vea cuestionada en el nuevo escenario internacional de los noventa, en el que resurgen las tendencias aislacionistas y Estados Unidos intenta redefinir su papel hegemónico y su actuación como potencia global. Desde esta perspectiva, el debate

sobre la ayuda externa es un reflejo de la pugna entre las tendencias aislacionistas y los sectores que aún defienden el compromiso (*engagement*) global de Estados Unidos.

La cuestión, sin embargo, supera los limitados términos en los que a menudo se ha planteado en Estados Unidos el debate sobre el futuro de la ayuda externa y en general de la política exterior y la inserción internacional del país. Tras la caída del muro de Berlín emerge un nuevo "orden mundial", de contornos aún imprecisos, dominado por las dinámicas de la globalización. Estas dinámicas están definiendo nuevos problemas globales, que van más allá de la mera gestión de las interdependencias entre estados y otros actores económicos. Ante estos problemas se plantean exigencias inéditas en materia de gobernación a escala global, y los instrumentos tradicionales de la cooperación internacional se han revelado insuficientes para dar respuesta a esas demandas. La mundialización también está produciendo intensas transformaciones en los actores estatales, que demandan una redefinición sustancial del interés nacional, de la acción exterior y de la propia ayuda externa. Ésta última no puede concebirse únicamente como un instrumento de la política exterior de los Estados, ni puede seguir estando subordinada a lógicas unilaterales y a objetivos de corto plazo que en muchos casos responden a una visión estrecha, tradicional y estatocéntrica del interés nacional que ha quedado obsoleta ante las dinámicas de la mundialización.

En este nuevo escenario mundial, la ayuda al desarrollo requiere cambios fundamentales en su naturaleza y funciones para poder realizar una contribución sustancial a un desarrollo mundial más equilibrado, a la gestión colectiva del medio ambiente global, y como instrumento financiero de las instituciones y los regímenes que proporcionen esas funciones de gobernación mundial que la globalización está demandando.

La crisis de la ayuda de Estados Unidos, que por su origen y evolución es quizás una de las políticas de asistencia externa en las que están más presentes las lógicas del realismo político y la guerra fría, expresa en muchos sentidos las insuficiencias y el fracaso de la ayuda al desarrollo heredada del orden mundial de la *pax americana*. Por lo que se ha ido exponiendo a lo largo de este ensayo, no parece probable que sea Estados Unidos una de las fuentes del cambio que requiere la ayuda al desarrollo en la Posguerra Fría. Éste procederá, presumiblemente, de la acción de otros Estados, de las ONG y de determinadas organizaciones internacionales. En ese sentido, la crisis de la ayuda de Estados Unidos, el declive de su importancia entre los donantes de asistencia y, sobre todo, de las ideas y supuestos en las que se ha sustentado, no debería ser interpretada como un hecho negativo. A los cincuenta años del Plan Marshall, esta crisis podría ser una señal positiva en el proceso de transformación de la asistencia externa que el nuevo escenario internacional parece anunciar.





## VIII. APÉNDICES

### APÉNDICE I

#### CINCUENTA AÑOS DE AYUDA DE ESTADOS UNIDOS (1947-1997). CUADRO-RESUMEN

Etapas	Iniciativas políticas	Legislación	Estrategias	Agencias	Zonas prioritarias
Reconstrucción de posguerra en Europa-Asia (1947-1952)	-Declaración Truman -Programa Grecia-Turquía (1947) -Plan Marshall (1947)	-European Recovery Act 1948-1952	-Financiación de importaciones a través de la transferencia de dólares. Cooperación económica y monetaria.	-Economic Cooperation Administration (ECA), 1948-1951	-Europa Occidental
Estrategia de la contención-ampliación a los países en desarrollo (1950-1960)	-Programa del Punto IV de Truman	-International Development Act (1949-1960) -PL-480 (1954-hasta el presente)	-Apoyo económico, presupuestario y a la balanza de pagos al esfuerzo defensivo de los aliados.	-Mutual Security Agency (MSA), 1951-1953 -Foreign Operations Administration (FOA), 1953-1955 -International Cooperation Administration (ICA), 1957-1961	-Europa (OTAN) -Asia (Corea, Japón)
Desarrollismo (Kennedy- Johnson) (1960-1973)	-Nueva legislación -“Alianza para el Progreso” (1961) -Coordinación y <i>burden-sharing</i> con otros donantes. Creación del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE (1961)	-Foreign Assistance Act (FAA) (1961-hasta el presente) -Reformas PL-480 (1966)	-Formación de capital -Modernización y reformas estructurales -Estabilización económica de países de importancia estratégica	United States Agency for International Development (USAID) (1961-hasta el presente)	-Asia (Corea, Vietnam) -América Latina

Etapa	Iniciativas políticas	Legislación	Estrategias	Agencias	Zonas prioritarias
Reevaluación y "nuevas direcciones" (1973-1980)		<ul style="list-style-type: none"> <li>-Foreign Economic Assistance Act (1973)</li> <li>"New Directions Mandate"</li> <li>-Reformas PL-480 (1975-1977)</li> <li>-Enmienda Harkin (1975). Enmiendas FAA 1977, 1978 (derechos humanos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Desarrollo rural y desarrollo comunitario</li> <li>-Programas de salud, nutrición, población y educación básica.</li> <li>-Vínculo ayuda y derechos humanos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-International Development Cooperation Agency (IDCA) (1979)</li> <li>-Institute for Scientific and Technological Cooperation (ISTC) (1979)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Oriente Próximo (Israel y Egipto)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Iniciativa de la Empresa Privada (<i>Private Enterprise Initiative</i>), julio 1981</li> <li>-Proyecto Democracia (junio 1982)</li> <li>-Cuatro pilares (febrero 1983): redefinición de las prioridades estratégicas de la ayuda</li> <li>-Iniciativa para la Cuenca del Caribe (febrero 1982)</li> <li>-Comisión Carlucci (1983)</li> <li>-Comisión Kissinger (1984)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Caribbean Basin Recovery Act, PL-98/67 (julio 1983)</li> <li>-Título VI Foreign Assistance Act 1961 (febrero 1984)</li> <li>Central American Initiative (CAI)</li> <li>-Ley Pública PL-98-164 (nov. 1983). Creación de la National Endowment for Democracy (NED) (1983)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Neoliberalismo: promoción del libre mercado y la empresa privada</li> <li>-Consenso de Washington: programas de ajuste estructural y reforma económica con el FMI y el Banco Mundial.</li> <li>-Estabilización en países de importancia estratégica</li> <li>-Iniciativas democráticas: apoyo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Creación del Buró de la Empresa Privada dentro de la AID (1981)</li> <li>-Oficina de Iniciativas democráticas dentro de la AID</li> <li>-Creación de la National Endowment for Democracy (NED) (1983)</li> </ul>	
Neocontención y libre mercado: la era Reagan (1981-1989)		<ul style="list-style-type: none"> <li>-Caribbean Basin Recovery Act, PL-98/67 (julio 1983)</li> <li>-Título VI Foreign Assistance Act 1961 (febrero 1984)</li> <li>Central American Initiative (CAI)</li> <li>-Ley Pública PL-98-164 (nov. 1983). Creación de la National Endowment for Democracy (NED) (1983)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Desarrollo rural y desarrollo comunitario</li> <li>-Programas de salud, nutrición, población y educación básica.</li> <li>-Vínculo ayuda y derechos humanos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-International Development Cooperation Agency (IDCA) (1979)</li> <li>-Institute for Scientific and Technological Cooperation (ISTC) (1979)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Oriente Próximo (Israel y Egipto)</li> <li>-Centroamérica</li> <li>-Pakistán</li> </ul>

Etapa	Iniciativas políticas	Legislación	Estrategias	Agencias	Zonas prioritarias
La Posguerra Fría: Crisis y Transición (1990-1997)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Iniciativa para las Américas (junio 1990)</li> <li>-Iniciativa Andina (1989)</li> <li>-Democracy Initiative (junio 1990)</li> <li>-Comisión Wharton (1994)</li> <li>-National Performance Review (1994)</li> <li>-Proyecto de Ley para la Paz, la Prosperidad y la Democracia de 1994 (Adm. Clinton)</li> <li>-Proyectos de Ley de la mayoría republicana: Revitalización de las relaciones exteriores (1995) y Reducción de la Ayuda Externa (1996)</li> <li>-Plan Estratégico de la AID 1998-2008 (septiembre 1997)</li> <li>-New Partnerships Initiative (NPI)</li> </ul>		a organizaciones conservadoras en la sociedad civil  -Consenso de Washington: reforma económica, promoción del libre mercado y la empresa privada. Apertura comercial, <i>Trade, not Aid</i> -Apoyo macroeconómico a países de importancia estratégica -Iniciativas democráticas: apoyo a organizaciones conservadora en la sociedad civil -Apoyo a reconstrucción post-conflicto en países de interés para Estados Unidos (Bosnia, Haití)	-Reformas de la AID (Bush, 1992, Clinton, 1994-96)  -Ayuda puntual post-conflicto: Panamá, Nicaragua, Haití	-Oriente Próximo (Israel y Egipto) -Países andinos -Este de Europa y ex-URSS -Ayuda puntual post-conflicto: Panamá, Nicaragua, Haití

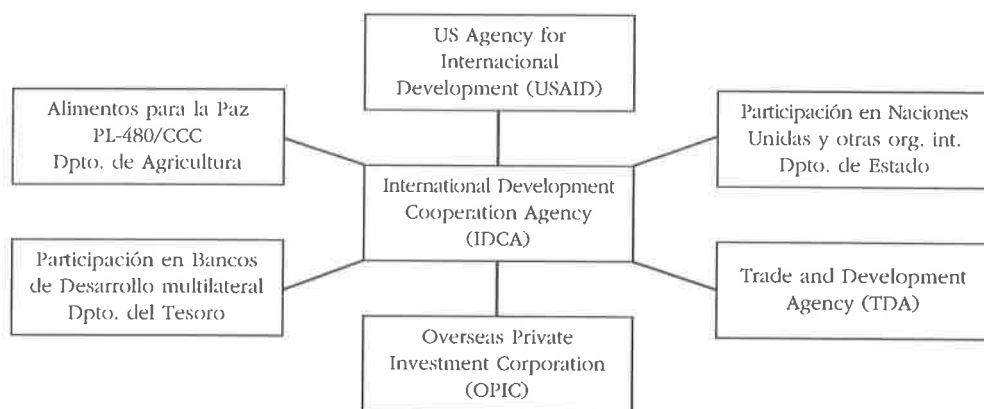
## APÉNDICE II

### LAS MODALIDADES DE AYUDA BILATERAL DE ESTADOS UNIDOS

Los principales programas de ayuda económica bilateral de Estados Unidos son, por orden de importancia, los Fondos de Apoyo Económico (ESF o *Economic Support Funds*), la Asistencia para el Desarrollo (DA o *Development Assistance*) y la Ayuda Alimentaria. Esta clasificación procede del marco legislativo de la Ley de Asistencia Exterior de 1961 y de la Ley Pública 480 (PL-480) de 1954. Otras categorías de ayuda bilateral son la ayuda de emergencia de la Oficina para el Socorro en Desastres de la AID (OFDA-AID), y la ayuda militar, que incluye programas de capacitación (*International Military Education and Training*, IMET), ayuda directa en armamento y equipos (*Military Assistance Program*, MAP) y ventas de equipo militar en términos concesionales (*Foreign Military Sales*, FMS).

A estas categorías se suma la ayuda multilateral canalizada a través de los bancos regionales de desarrollo, el Banco Mundial o las Naciones Unidas. Mientras que la ayuda económica bilateral es responsabilidad de la AID y, en el caso de la ayuda alimentaria, del Departamento de Agricultura, la ayuda multilateral compete al Departamento del Tesoro y al Departamento de Estado (ver cuadro nº 5).

**Cuadro 5**  
El sistema institucional de cooperación y ayuda externa de Estados Unidos



Notas: La asistencia bilateral es gestionada por la AID. El Departamento de Agricultura gestiona directamente la ayuda alimentaria multilateral (Programa Mundial de Alimentos) y junto con la AID la ayuda alimentaria bilateral. Las grandes líneas políticas son acordadas en el Consejo de Desarrollo Agrícola y Alimentación Internacional (Board of International Food and Agricultural Development). Las aportaciones a las agencias y programas de las Naciones Unidas y a otras organizaciones internacionales corresponden al Departamento de Estado en colaboración con la AID. La TDA y OPIC son agencias independientes cuya función primordial es la promoción de la inversión y las exportaciones de Estados Unidos y trabajan en estrecha coordinación con el Departamento de Comercio y el Eximbank. La IDCA es el órgano de coordinación. Establecida en el periodo Carter, su papel ha sido muy limitado debido a pugnas burocráticas entre las distintas agencias.

Fuente: Elaboración propia a partir de GAO 1992, CAD 1995: 28-34.

Aproximarse a las distintas modalidades de asistencia permite analizar cómo opera en la práctica la ayuda de Estados Unidos, cómo se vincula a los diferentes objetivos de la política exterior, cuáles son los efectos macroeconómicos y de desarrollo previstos en el país receptor y qué tipo de condicionalidad comportan. El análisis de la condicionalidad permite examinar cómo la AID ha intentado lograr sus objetivos en la práctica, y cómo se articulan sus estrategias con los actores económicos y políticos de los países receptores de la ayuda.

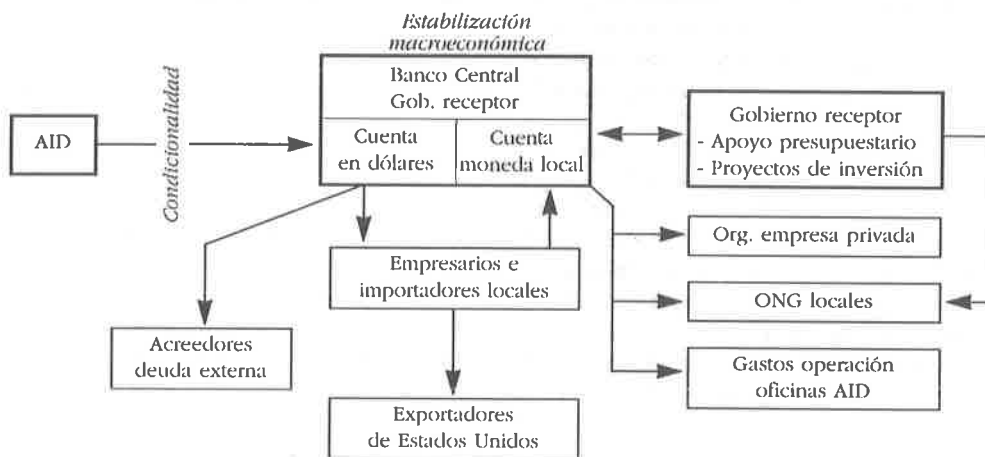
#### *a) Los Fondos de Apoyo Económico (ESF)*

Los ESF son la categoría de ayuda más importante. Entre 1980 y 1995 representaron alrededor de una cuarta parte de la ayuda económica de Estados Unidos. Los ESF se canalizan como: a) transferencias en efectivo —créditos o donaciones— para equilibrar la balanza de pagos del receptor (*ESF cash transfers*); b) financiación de importaciones; c) financiación de proyectos (*ESF projects*, y d) apoyo a programas de reforma sectorial o programas de ajuste (*ESF Sector Assistance*). (Nowells 1985, GAO 1988a y Zimmermann 1993).

El principal objetivo de los ESF no es humanitario ni de desarrollo, aunque por su naturaleza económica estos fondos tienen importantes efectos en esos ámbitos. Estados Unidos considera a los ESF una "herramienta esencial" de la política exterior, reconociendo que es la modalidad de ayuda con objetivos más explícitamente políticos (Nowells 1987). El ESF permite responder rápidamente a intereses de seguridad emergentes debido a su gran flexibilidad. Los ESF son también conocidos como "fondos de estabilización" o "de apoyo a la balanza de pagos", pues contribuyen a estabilizar el tipo de cambio y paliar desequilibrios externos asociados al déficit comercial y/o el pago de la deuda externa. Los fondos en moneda nacional también pueden ser utilizados para paliar el déficit fiscal sin recurrir al endeudamiento público o a incrementar los impuestos. Este tipo de fondos tiene efectos económicos inmediatos en términos de estabilización —el simple anuncio de su concesión puede afectar a variables económicas clave como el tipo de cambio o los tipos de interés—, no se ven afectados por los lentos y costosos procedimientos de gestión y los "cuellos de botella" burocráticos habituales en la asistencia por proyectos, y están sujetos a controles más laxos (Zimmermann 1993: 15-17).

El procedimiento por el que se otorgan los ESF se resume en el cuadro nº 6: los recursos, en dólares, son depositados en el Banco Central del país receptor, que puede utilizarlos para fortalecer sus reservas, hacer frente a obligaciones externas en divisas, como el pago de la deuda externa, y a su vez, ofrecerlos a la venta al público y a los importadores. El gobierno queda obligado a abrir una cuenta en dólares, separada de otras cuentas en divisas, así como una cuenta separada en moneda nacional por un monto equivalente, al cambio oficial, a los dólares transferidos. Estos "fondos en moneda nacional" se reponen mediante la venta de los dólares en el mercado cambiario. Los fondos en moneda nacional se utilizan para fortalecer el presupuesto estatal o financiar proyectos de desarrollo gubernamentales o privados. El destino final de estos fondos es objeto de acuerdos entre la AID y el gobierno receptor. Aunque formalmente es el Gobierno quien decide al respecto, en la práctica la oficina local de la AID puede ejercer un control casi total de los mismos. Los ESF son una modalidad de "ayuda ligada": sólo pueden ser utilizados para financiar importaciones procedentes de Estados Unidos.

**Cuadro 6**  
Canalización de los Fondos de Apoyo Económico (ESF)



Fuente: Elaboración propia

Según resumió Larry Q. Nowels, los ESF y sus antecesores fueron diseñados inicialmente como "... un programa de apoyo presupuestario que atenúa las consecuencias económicas negativas de fuertes gastos de defensa" (Nowels 1985: 4). Los ESF fueron creados en 1951 en el marco de la Ley de Seguridad Mutua (MSA) como un fondo de Apoyo Económico a la Defensa (*Defense Economic Support*). Entre 1964 y 1973 fueron denominados Asistencia de Apoyo a la Seguridad (*Security Supporting Assistance* o SSA). Las reformas de la ayuda externa aprobadas tras la retirada estadounidense de Vietnam dieron a los ESF su nombre definitivo. Este tipo de asistencia contribuyó a restaurar la capacidad militar de Europa Occidental tras la creación de la OTAN y facilitó el despliegue estratégico estadounidense, ya que en muchos países estos fondos fueron una contraprestación por el uso de bases militares. Desde la Guerra de Corea y hasta la derrota de Vietnam, la mayor parte se destinó a Asia. En ciertos años, Vietnam llegó a concentrar el 85%. Desde finales de los setenta Egipto e Israel fueron el destino principal. En 1977 el Congreso decidió que la legislación de Nuevas Direcciones también afectaba a los ESF, pero de hecho casi nunca se han dirigido a los países más pobres o a necesidades básicas.

Durante el periodo Reagan los ESF se subordinaron a los imperativos geopolíticos de la "segunda guerra fría", así como a la nueva ortodoxia neoliberal del "Consenso de Washington". La AID utilizó los ESF para imponer estrictos programas de ajuste estructural y reforma económica con "condicionalidad cruzada" con el Banco Mundial y el FMI. Este nuevo enfoque se basaba en el supuesto de que sin reformas que liberalicen la economía, la ayuda o la reducción de la deuda no podrán garantizar por sí solas el crecimiento económico y la estabilidad política a largo plazo (GAO 1986a: 2). En los años ochenta este programa se caracterizó por una dispersión geográfica mucho mayor, y algunos Estados centroamericanos —como El Salvador, Honduras o Costa Rica— se situaron entre los principales destinos de los ESF a nivel mundial. En 1979 sólo recibían ESF ocho países. En 1987 los ESF se utilizaban en 39 países (GAO 1988a: 10).

Según la Oficina General de Cuentas de Estados Unidos (GAO), a finales de los años ochenta los ESF servían básicamente para los siguientes fines: a) mantener los compromisos financieros de Estados Unidos con Egipto e Israel; b) pagar los derechos de uso de bases militares; c) la estabilización de países con dificultades de balanza de pagos; y d) impulsar programas de ajuste estructural y reforma económica (GAO 1988a: 8).

El ESF es considerado “asistencia de seguridad”, pero según la Ley de Asistencia Extranjera de 1961 no puede utilizarse directamente para fines militares. Esta paradoja ha dado lugar a controversias sobre el verdadero carácter de los ESF y la necesidad de establecer un adecuado “equilibrio” entre los componentes de seguridad y de desarrollo. Los sectores políticos y académicos —generalmente demócratas y liberales— que consideran que la ayuda es ante todo un medio de aliviar la pobreza y promover el desarrollo consideran que hay otras modalidades de asistencia más adecuadas. Quienes desde posiciones conservadoras consideran que el principal cometido de la ayuda es apoyar a los aliados comprometidos en la lucha contra las amenazas a la seguridad nacional —sea el comunismo o el narcotráfico— valoran los ESF en términos más favorables (Schultz 1989: 426).

La forma en la que operan los ESF ha añadido elementos de confusión. Aunque los ESF no pueden destinarse a usos directamente militares, representan en la práctica una forma de apoyo a los gobiernos en guerra, ya que los dólares ESF son indiscernibles, una vez han llegado a las arcas del Banco Central, de otros dólares destinados, por ejemplo, a la compra de equipo militar. Los ESF, en efecto, liberan recursos de otras áreas y permiten que el gobierno destine más recursos al esfuerzo bélico. Esto significa que las limitaciones del Congreso respecto a adquisición de armamento, por ejemplo, pueden burlarse con una gran facilidad por el gobierno receptor. Ante ello el Congreso ha exigido en ocasiones que los ESF se mantuvieran en una cuenta aparte en el Banco Central para evitar este riesgo. En 1987 el Congreso también se opuso a la utilización de los ESF para hacer frente a pagos de la deuda derivada de compras de equipo militar a Estados Unidos (GAO 1988a: 35, 43).

Las características de los ESF plantean sin embargo difíciles dilemas entre las necesidades de desarrollo de largo plazo y los imperativos de seguridad de corto plazo. Esto dilemas afectan a todos los receptores de un gran volumen de ESF, y en mayor medida a países en guerra que además atraviesan crisis económicas, como Vietnam o El Salvador.

En estos casos, las necesidades de la guerra y las campañas contrainsurgentes y/o la crisis económica suponen un fuerte incremento del gasto público, que se suele traducir en déficit fiscal, inflación y agravamiento del déficit comercial. La financiación de ambos déficit a través de los ESF permite eludir dolorosas medidas de estabilización y ajuste macroeconómico de corto plazo y en particular aquellas que pueden dar lugar a descontento social e inestabilidad política y aumentar el apoyo social de las fuerzas insurgentes, como el aumento de los impuestos, los programas de austeridad —eliminación de subsidios, recorte del gasto social, despido de empleados públicos...— y la devaluación de la moneda, que suponen una caída del poder adquisitivo de la población. Algunos países que han recibido grandes sumas de ESF han podido evitar durante años los programas de ajuste del FMI y la consiguiente



protesta social. Cuando la AID ha intentado promover reformas condicionando la entrega de los ESF, los gobiernos se han resistido a aplicarlas a sabiendas de que para Washington lo más importante son los objetivos geopolíticos, y que incumplir la condicionalidad no iba a significar la suspensión de los desembolsos. La condicionalidad económica no es creíble, en suma, si la ayuda responde a objetivos políticos y de seguridad y no a objetivos de desarrollo.

Eludir o posponer el ajuste en función de consideraciones de seguridad de corto plazo, sin embargo, no sólo supone renunciar a eliminar los desequilibrios estructurales de una economía. Puede incluso agravarlos. Los ESF alientan una expansión del gasto gubernamental que, al no estar respaldada por un aumento de los ingresos fiscales, alimenta el déficit fiscal y unas finanzas públicas insostenibles a largo plazo (Mulder 1992). La sobrevaluación de la moneda nacional —una consecuencia frecuente de la afluencia de dólares de los ESF— resta competitividad a las exportaciones y abarata las importaciones, lo que contribuye a ahondar el déficit comercial y, lo más grave, puede destruir tejido productivo nacional. Al aumentar los desequilibrios macroeconómicos, el país receptor de ESF y sus finanzas públicas entran en una espiral de dependencia creciente de la financiación externa y se hace “adicto a la ayuda”. El Salvador llegó a ser descrito como “... un yonqui esperando el siguiente pico del tío Sam” (Barry et al. 1988: 21). A la postre, todo ello aleja las posibilidades de recuperación económica y crecimiento autosostenido, y con ellas la estabilidad política y la paz social duradera que también son objetivos declarados de la política exterior de Estados Unidos.

El “dilema de la devaluación” y el “dilema fiscal”, fueron particularmente visibles en Vietnam en torno a 1970 (Dacy 1986: 231). Los casos de Honduras y El Salvador durante la década de los ochenta también ilustran con mucha claridad estas contradicciones (Timossi 1989: 50-58, Rosa 1992: 65-72, Sanahuja 1996: 600-602). Según un informe de la Oficina General de Cuentas: “Aunque la asistencia proporcionada por los ESF ha detenido el declive económico en El Salvador y Honduras, Estados Unidos ha tenido poco éxito en lograr la estabilización y el ajuste debido a la renuencia de los gobiernos de ambos países (...), la oposición doméstica a las reformas promovidas por Washington (...) y las consideraciones políticas estadounidenses, que han erosionado la capacidad de imponer la condicionalidad relacionada con las reformas económicas y garantizar su estricto cumplimiento [entre esas condiciones, la devaluación, n. del a.] La preocupación norteamericana por mantener el apoyo hondureño a la Contra otorgó al gobierno de Honduras la capacidad de resistirse a las reformas promovidas por Estados Unidos. Si se encuentra una solución al problema de la Contra, la futura asistencia a Honduras deberá estar vinculada más estrictamente a la implementación de reformas efectivas en la política económica. En ausencia de tales reformas, se requerirá ayuda en ESF de forma prolongada” (GAO 1989: 41-44). En otros términos, la ayuda otorgada en función de objetivos de seguridad de corto plazo es a menudo incompatible con el desarrollo y la seguridad a largo plazo.

Los ESF confieren a la AID una gran capacidad de influencia en el comportamiento político, y en la política exterior y económica de los países receptores, a través de los convenios que regulan su entrega, generalmente de carácter anual, y del calendario de libramiento y ejecución de los fondos. La oficina local de la AID puede decidir discrecionalmente en que momento libera los fondos, tanto en ese año fiscal

como en el siguiente. Los ESF aprobados en un año fiscal por el Congreso también pueden ejecutarse en el año siguiente (efecto *pipeline*). A través de este mecanismo, el ejecutivo y la AID se reservan una gran autonomía para presionar al gobierno receptor sorteando el control y las posibles restricciones del Congreso y de otros órganos (Danby 1989: 55). A través del uso de los fondos en moneda nacional la AID también puede reorientar las prioridades del gasto público y el conjunto de la política económica, y extender su influencia a la sociedad civil. Así lo pone de manifiesto el destino que la AID ha dado los fondos en moneda nacional generados por los ESF (ver cuadro n° 6):

- El apoyo presupuestario a los gobiernos, tanto para gastos ordinarios como para programas de inversión con implicaciones de seguridad (carreteras, aeródromos...). Este tipo de apoyo respalda la inversión estatal asociada a programas de pacificación contrainsurgente, como los aplicados en Vietnam del Sur, El Salvador o Guatemala.
- La creación y financiación de organizaciones de la empresa privada —cámaras de comercio, institutos, patronales— fortaleciendo su capacidad de interlocución con el Estado y de influencia en el debate público sobre la política económica.
- La creación y financiación de organismos estatales que financian ONG locales, de organizaciones “paraguas” y de organizaciones no gubernamentales (ONG) locales; también se han financiado ONG De Estados Unidos que participan directa o indirectamente en programas de la AID.
- Apoyo a las privatizaciones: la AID aporta la diferencia entre el valor de mercado y el valor de registro, facilitando programas de privatización de empresas públicas.
- La dotación de fondos de contrapartida a proyectos de desarrollo de otros donantes, como el BID, el Banco Mundial, o la propia AID.
- Los gastos de operación de las oficinas locales de AID.

La preeminencia de los objetivos de seguridad, finalmente, ha hecho de los ESF y su condicionalidad un instrumento claramente unilateral, que apenas ha prestado atención a los intereses de los receptores. Según Zimmermann (1993: 143) “... la prontitud estadounidense para utilizar los ESF en arreglos sobre la base del *quid pro quo* ha sido a menudo el sustituto del diálogo, supuestamente la esencia de la diplomacia. Si los objetivos políticos de Estados Unidos fueran suficientemente convincentes por sí mismos, sería posible afirmarlos con éxito sin grandes montos de ayuda”.

#### *b) La ayuda alimentaria y la PL-480*

La ayuda alimentaria de la PL-480 (*Food for Peace*) se canaliza a través de dos mecanismos: el título I de la ley proporciona créditos concesionales para la compra de productos agrícolas norteamericanos, especialmente trigo, maíz, sorgo, aceite y arroz. El título II autoriza donaciones de alimentos. La ayuda alimentaria es administrada conjuntamente por la AID y la Corporación de Crédito Mercantil (*Commodity Credit Corporation* o CCC) del Departamento de Agricultura (USDA). En términos cuantitativos ha sido durante décadas la segunda modalidad de ayuda más importante.

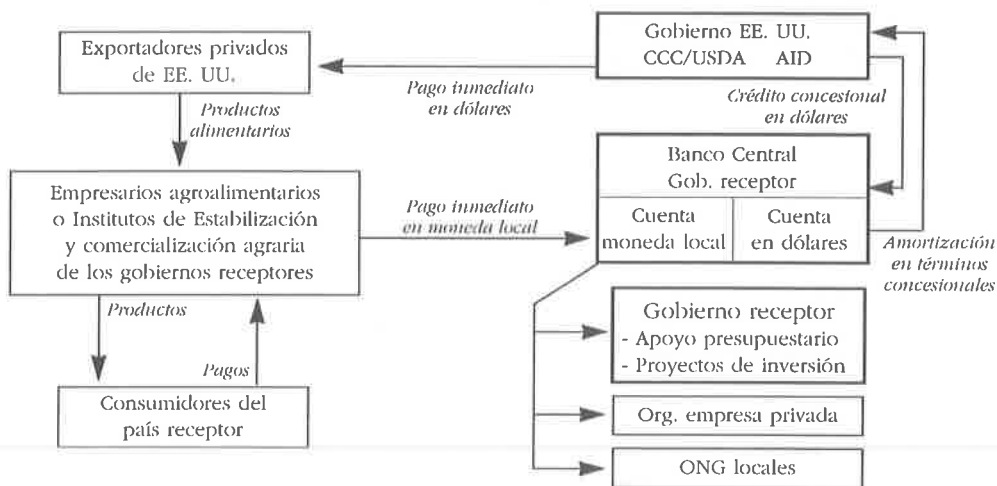
Desde el punto de vista de la política exterior, el título I es una forma de apoyo económico a los gobiernos y una eficaz herramienta para asegurar la estabilidad política.

Su objetivo básico es aliviar la balanza de pagos de los países receptores. Tanto en términos económicos como de seguridad, cumplen una función similar a los ESF. La conexión con el hambre, la desnutrición y el alivio de la pobreza, entre otros objetivos que habitualmente se han asociado a la ayuda alimentaria, suele ser circunstancial. En los cuarenta años de vigencia de la PL-480, Estados Unidos ha asignado más de 88.000 millones de dólares (en dólares constantes de 1993) en asistencia alimentaria bajo el título I (GAO 1995: 3).

El funcionamiento básico del título I puede verse en el cuadro nº 7. La AID y el USDA otorgan al gobierno receptor un crédito en dólares vinculado a la compra de productos agroalimentarios de Estados Unidos. Los importadores privados —panificadores, molineros, fabricantes de pienso, ganaderos— o públicos —instituciones reguladoras y de comercialización agraria— adquieren esos productos a precios de mercado. Los exportadores estadounidenses reciben el pago en dólares de inmediato, a través de los sistemas de estabilización de precios de la CCC y el USDA. Los importadores abonan la factura en moneda nacional en su Banco Central, creando un fondo en dicha moneda. Hasta 1966 el gobierno receptor podía pagar el crédito en moneda nacional, pero desde ese año se abona en dólares. Ello contribuye a incrementar la deuda externa, pero los términos financieros del título I son muy favorables: durante los 10 primeros años los intereses son de entre el 2 y el 3%. La cancelación del crédito se realiza en un periodo de hasta 30 años, con intereses del 3 o el 4%. El ahorro total (elemento de donación o *grant element*) para el gobierno receptor puede llegar al 70% del precio de mercado.

Las operaciones del título I se enmarcan en Convenios de Préstamo anuales acordados con el gobierno del país receptor, en los que se estipulan las “medidas de autoayuda” que éste debe adoptar para mejorar su sistema agroalimentario. En estas

Cuadro 7  
Canalización de los Fondos de Apoyo Económico (ESF)



Fuente: Elaboración propia a partir de Garst y Barry 1990: 19.

medidas, introducidas en la reforma de la PL-480 de 1966, radica la condicionalidad económica del programa, ya que suelen inducir reformas políticas. En los años setenta, las medidas de auto-ayuda pretendían fortalecer las instituciones públicas de comercialización agrícola y sus servicios de almacenamiento, estabilización de precios, extensión agraria y apoyo a los productores. En los ochenta la AID utilizó esta ayuda para llevar el ajuste estructural al agro y liberalizar los mercados agrícolas. Paradójicamente, ello contribuyó a desmantelar las instituciones y las políticas agrícolas cuya creación y desarrollo había alentado la propia AID diez años antes. En 1990 la PL-480 experimentó nuevas reformas, entre las que destaca la inclusión de la “seguridad alimentaria” como objetivo de la ayuda.

Los fondos en moneda nacional generados por las ventas del título I se gestionan de forma similar a los generados por los ESF. La AID y el gobierno receptor firman un convenio en el que se establecen los proyectos y las entidades, públicas y privadas, que recibirán los fondos. Parte de ellos puede destinarse a reforzar el presupuesto gubernamental.

El programa tiene evidentes efectos estabilizadores. Las compras realizadas con los créditos del título I alivian el déficit de la balanza de pagos y liberan divisas para otros usos; los fondos en moneda nacional fortalecen las finanzas públicas, y las importaciones de grano contribuyen a mantener bajos los precios de los alimentos para la población urbana. Inicialmente, todo esto representa una gran ventaja, ya que serán otros los gobiernos que, años después, afronten los pagos. Estados Unidos y los intereses agrícolas privados de ese país también logran lo que, como vimos, es uno de los principales objetivos de la PL-480: expandir los mercados para las exportaciones agrícolas norteamericanas.

La condicionalidad del título I experimenta las mismas limitaciones que la aplicada a través del ESF. La capacidad de presión de la AID depende de los volúmenes de ayuda alimentaria otorgados. La propia AID señala que la ayuda alimentaria: “... incrementa, a veces sustancialmente, la magnitud del paquete global de ayuda que somos capaces de ofrecer a los gobiernos, aumentando de esta forma nuestra capacidad de influir en sus decisiones” (Garst et al. 1990: 27-29). Cuando el volumen de ayuda es muy grande suele ser más por motivos políticos que humanitarios o de desarrollo, y en esos casos la AID está más interesada en la estabilidad política que en un programa de ajuste que pueda causar descontento social.

Según una cláusula de la PL-480 denominada el Requerimiento Usual de Mercado (*Usual Marketing Requirements* o UMR), la ayuda alimentaria no debe sustituir ni desplazar las importaciones comerciales que el país realiza habitualmente. Se espera que los gobiernos que reciben ayuda alimentaria mantengan dichas importaciones. La ayuda recibida debe ser “adicional”, para no incurrir en competencia desleal y dañar a otros exportadores. Sin embargo, cuando han estado en juego intereses de seguridad —caso de Vietnam del Sur, Honduras, Guatemala o El Salvador— la AID ha incumplido este criterio estableciendo arbitrariamente el UMR en “cero” (Garst 1990: 23, Vondal 1990: 9). Un estudio del GAO mostraba que estos tres últimos países habían sido los más claros ejemplos de desplazamiento de importaciones comerciales por parte del título I (GAO 1985: 6, 46-48). Esta maniobra, obviamente dirigida

a proporcionar el máximo alivio en la balanza de pagos, revela que la ayuda alimentaria es considerada una herramienta de estabilización y que los efectos nocivos que ésta pueda tener distorsionando los mercados locales e internacionales de grano quedan en segundo plano ante otros imperativos de la política exterior.

La concesión de la ayuda alimentaria requiere la coordinación de varias agencias federales. El secretario de Agricultura, a través del Servicio Agrícola Exterior (*Foreign Agricultural Service*) preside un Comité Interagencias (*Interagency Staff Committee* o ISC) del que forman parte diversos organismos gubernamentales, entre ellos la AID. A menudo la asignación de los fondos responde a los objetivos, a veces contrapuestos, de un gran número de agencias y de los intereses y grupos de presión que se sitúan en su entorno, y a lógicas políticas internas más que a la necesidad objetiva del receptor a su interés relativo para la política exterior de Estados Unidos (Zimmermann 1993: 19).

La administración interagencias del programa dio origen a su burocratización, a conflictos de intereses y a una influencia excesiva del Departamento de Estado y sus objetivos, lo que politizó el programa. En 1990 se reformó la Ley, otorgando a USDA la gestión del título I y a la AID la de los títulos II y III, con el objeto de simplificar su administración y, como vimos, contribuir a "despolitizarlo". Un estudio de la Oficina General de Cuentas (GAO) publicado en 1995 señalaba, sin embargo, que estas reformas no habían mejorado la eficacia del título I para lograr objetivos de desarrollo (GAO 1995a: 3).

La ayuda alimentaria, como es sabido, puede causar graves daños a los productores nacionales y a la seguridad alimentaria del país receptor. La ayuda alimentaria distorsiona la demanda modificando hábitos de consumo ("efecto desplazamiento"), y puede deprimir los precios y desalentar la producción local ("efecto desincentivador"). Frente a estos problemas, en 1977 el Congreso aprobó la llamada Enmienda Bellmon, que prohíbe la entrega de ayuda alimentaria si el Departamento de Agricultura determina que ésta puede desalentar o interferir la producción local. Esta Enmienda, sin embargo, no se suele aplicar con rigor allí donde hay intereses de seguridad en juego (Garst 1990b: 59, Zimmermann 1993: 19).

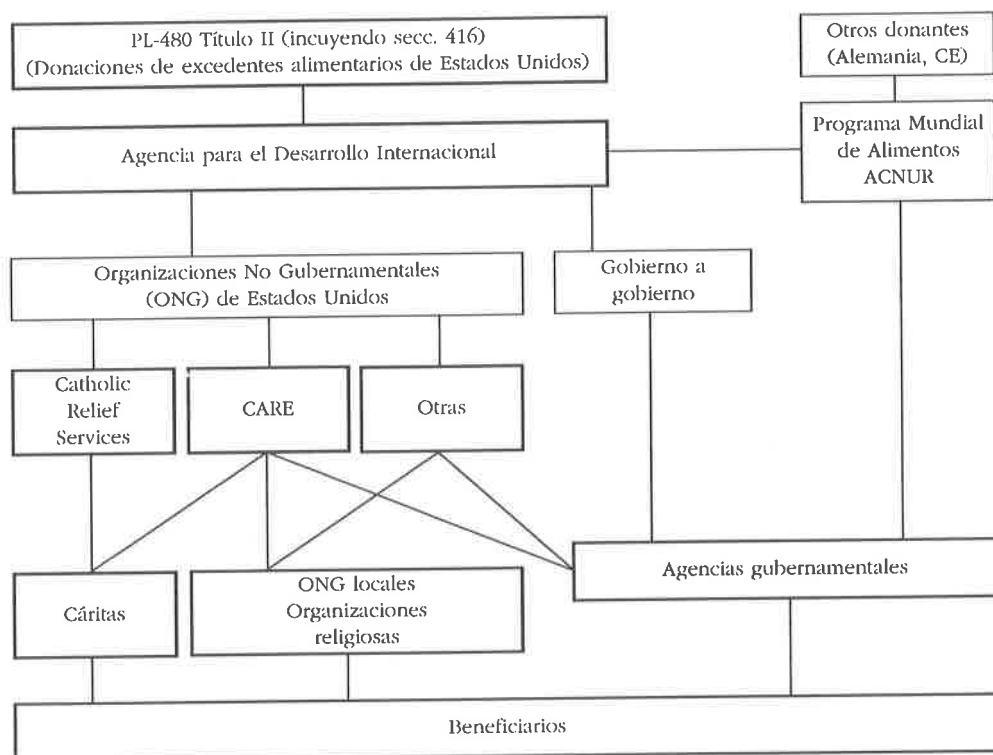
Por otra parte, en los años ochenta la AID ha tenido a menudo como objetivo explícito de su política agrícola desalentar la producción de granos básicos para empujar a los campesinos a la producción de productos "no tradicionales" de exportación, sustituyendo la producción alimentaria local con grano importado. En algunos países en los que se han llevado a cabo evaluaciones fiables estos efectos negativos están claramente documentados. El deterioro de la seguridad alimentaria observable en muchos países en desarrollo —y con éste, la creciente dependencia externa— es el resultado lógico de estos procesos. Según la Oficina General de Cuentas (GAO), el apoyo a la balanza de pagos con productos alimentarios no tiene efectos duraderos en el desarrollo o de seguridad alimentaria, ya que ésta no se puede lograr con una ayuda externa sujeta la influencia política (GAO 1995a: 5).

El título II otorga donaciones de alimentos procedentes de los excedentes adquiridos por el Departamento de Agricultura y es el que tiene, en principio, carácter "humanitario". A pesar de canalizar sólo una tercera parte de la ayuda alimentaria, es el que tiene más visibilidad. Según la ley, los objetivos del título II son enfrentarse al hambre y a la

desnutrición, especialmente la infantil; prestar socorro a las víctimas de desastres; promover el desarrollo económico de la comunidad en países en desarrollo con los que Estados Unidos tenga “relaciones de amistad”; distribuir alimentos a los necesitados y apoyar la nutrición escolar a través de organizaciones sin ánimo de lucro.

Los alimentos donados a través del título II se distribuyen a través del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el ACNUR y de agencias gubernamentales de los gobiernos receptores, y desde la reforma de la Ley de 1966 a través de ONG y organizaciones humanitarias (ver cuadro nº 8). Las organizaciones encargadas de la distribución más importantes son CARE, *Catholic Relief Services* (CRS), *World Vision* o la Agencia de Socorro y Desarrollo Adventista (ADRA). En 1993 las ONG distribuyeron 1,3 millones de toneladas métricas de ayuda alimentaria en 58 países, de las que casi la mitad correspondió a CARE y CRS (GAO 1994b: 11). Agencias religiosas como Cáritas, y las Sociedades Nacionales de Cruz Roja han sido a menudo canales privilegiados. A mediados de los ochenta el Congreso autorizó la reventa de hasta un 10% de las donaciones —la denominada “monetización” de la ayuda alimentaria— para que estas organizaciones puedan financiar las costosas operaciones de distribución, ya que el título II no las cubre.

**Cuadro 8**  
Canalización de la ayuda alimentaria como donación (PL-480 título II)



Fuente: Elaboración propia.

Dejando al margen la ayuda canalizada a través de organismos multilaterales —PMA y ACNUR— los mecanismos habituales de distribución de este tipo de ayuda son los programas de alimentación suplementaria dirigidos a escolares y a madres lactantes; los programas de “alimentos por trabajo” (*food for work*) o de “alimentos por capacitación” generalmente asociados a la construcción y reparación de infraestructura viaria; la ayuda de emergencia ante situaciones de desastre, y los programas de Acción Cívica, de pacificación de zonas de conflicto y para atender a desplazados de guerra, a menudo realizados conjuntamente con las Fuerzas Armadas, en el marco de campañas contrainsurgentes.

El título II, aparentemente la modalidad de ayuda más “desinteresada” y “humanitaria” de Estados Unidos, ha sido desde su nacimiento objeto de intensas controversias en el Congreso y en la opinión pública debido a que ha sido a menudo objeto de prácticas irregulares y se ha utilizado como arma de la guerra contrainsurgente y de operaciones de pacificación, como ha ocurrido en Vietnam del Sur, Honduras, El Salvador, Guatemala o los países andinos. Por parte de los gobiernos receptores, las donaciones de alimentos de Estados Unidos han reforzado en no pocos casos el patronazgo y el clientelismo político y la corrupción. En el caso de Vietnam a principios de los años setenta, los casos de corrupción aireados por los medios de comunicación dieron paso a reformas en la legislación (Garst y Barry 1990: 95-183).

En diversos informes oficiales del gobierno de Estados Unidos se ha señalado que no podía afirmarse que la ayuda del título II estuviera contribuyendo a la seguridad alimentaria de los receptores, y que la AID no había sido capaz de demostrar sus efectos positivos a largo plazo (GAO 1993: 4, GAO 1995c: 3). Los programas de Alimentos por Trabajo han sido también cuestionados por las ONG de desarrollo debido a que en muchas ocasiones refuerzan el caciquismo y dan lugar a actitudes de dependencia, tienen efectos destructivos sobre la organización comunitaria y fomentan cambios de hábitos de consumo.

También se han canalizado pequeñas cantidades de ayuda alimentaria a través de la Sección 416 de la Ley de Comercio Agrícola de 1949, una disposición creada para eliminar los excedentes de productos agropecuarios de la CCC mediante donaciones humanitarias; aunque el programa es de importancia reducida respecto al título II de la PL-480, no precisa aprobación del Congreso, por lo que se ha utilizado a menudo para apoyar programas de “acción cívica” y operaciones de contrainsurgencia (Garst y Barry 1990: 104).

En 1985 se creó el Programa Alimentos para el Progreso. Éste fue diseñado por el Consejo Nacional de Seguridad para apoyar programas de ajuste y liberalización del sector agrario y para servir los intereses de seguridad de Estados Unidos. La asignación de la ayuda —que incluye tanto créditos como donaciones— depende del ejecutivo, sin participación del Congreso. Todo ello lo convierte en el programa de ayuda alimentaria más politizado. Nicaragua fue uno de los primeros países donde se aplicó, inmediatamente después de las elecciones en las que fue derrotado el Frente Sandinista, para respaldar las medidas de “contrarreforma agraria” del nuevo gobierno (Garst 1992b: 71, Sanahuja 1996: 682-684).

### *c) La asistencia a proyectos de desarrollo (Development Assistance, DA)*

La asistencia para el desarrollo (*Development Assistance* o DA) es, según periodos, la segunda o tercera categoría de ayuda en orden de importancia. Se rige, básicamente, por las provisiones de la Ley de Asistencia Extranjera de 1961.

Mientras que los ESF son asignados a países, la DA es asignada a categorías funcionales del presupuesto, como salud y nutrición, agricultura, educación o planificación familiar, siendo la modalidad de ayuda que más responde a la estrategia de las "necesidades básicas" y a la ejecución de proyectos de alivio de la pobreza. Un tipo especial de DA es el Fondo de Desarrollo para África Subsahariana, creado en 1988.

La DA se ejecuta a través de proyectos de desarrollo intensivos en personal, siguiendo todos los pasos del "ciclo de proyecto": identificación, formulación, evaluación *ex-ante* (*project appraisal*), ejecución y evaluación *ex-post*. Sus procedimientos, por esta razón, son mucho más lentos. Los proyectos se diseñan con un horizonte de medio y largo plazo, entre dos y diez años, y aunque ello parece lo más adecuado para abordar programas de desarrollo, en no pocos casos conduce a la burocratización y a limitar el impacto de los mismos. En 1989 el Representante Demócrata Lee Hamilton criticó este hecho señalando que la elaboración de los documentos de proyecto solía requerir dos años, se necesitaba otro año más para recabar los fondos, otro para las licitaciones y contratos, y para entonces las condiciones habían cambiado y el proyecto tenía que ser diseñado de nuevo (Hamilton 1989: 30). En 1991 una evaluación de la Oficina General de Cuentas (GAO) detectó que la AID tenía 8.300 millones de dólares en DA y en ESF comprometidos pero no gastados debido a deficiencias de planificación y a retrasos burocráticos (GAO 1992b: 4).

Los proyectos se ejecutan a menudo a través de contrapartes gubernamentales, por lo que su capacidad institucional y financiera es un factor crítico para su ejecución y para su continuidad una vez termine la financiación de la AID. En no pocas ocasiones las contrapartes de la AID no cuentan con esas capacidades. Una evaluación interna de los proyectos de salud de la AID realizada en 1988 determinó que estas carencias habían provocado el fracaso del 62% de los proyectos (Rondinelli 1989: 74).

La DA, con la excepción del Fondo para África Subsahariana, no puede utilizarse para apoyar la balanza de pagos. Por todo ello, la DA es una herramienta de escaso valor para influir a corto plazo en los gobiernos u organizaciones receptoras y es quizás la modalidad de ayuda menos comprometida políticamente.

Durante los años sesenta gran parte de la DA se destinó a proyectos de infraestructura. En los setenta se concentró en proyectos de pequeña escala, especialmente en los campos del desarrollo rural, infraestructura o cooperativismo. Hay que señalar, sin embargo, que tanto en esa década como en la siguiente muchos de estos proyectos respondían a estrategias y lógicas contrainsurgentes, produciéndose una creciente politización de esta categoría de ayuda. En los años ochenta, por último, la DA ha prestado mucha mayor atención a la promoción del sector privado, especialmente a los "nuevos exportadores" de productos no tradicionales.



*d) Otras modalidades de ayuda bilateral: el Cuerpo de Paz, el Eximbank y la Corporación de Inversiones Privadas en el Exterior (OPIC)*

Creado por una orden ejecutiva del presidente Kennedy del 1 de marzo de 1961 y aprobado por el Congreso en septiembre de ese mismo año, el Cuerpo de Paz se ha convertido en uno de los más antiguos y característicos programas de asistencia de Estados Unidos. A lo largo de 35 años de funcionamiento, ha enviado 140.000 voluntarios, casi siempre jóvenes graduados, a realizar actividades de desarrollo a 98 países de Asia, Latinoamérica y África, generalmente en el campo del desarrollo comunitario. En 1990 el Cuerpo de Paz contaba con 6.700 voluntarios desplegados en 75 países, y su presupuesto anual ha estado situado en torno a los cien millones de dólares anuales.

Los objetivos del Cuerpo de Paz, según el mandato legislativo del Congreso, son “promover la paz y la amistad mundial” a través de la capacitación de recursos humanos y promover un mejor conocimiento de los estadounidenses en los países en los que los voluntarios realizan su labor. En 1974 el Presidente Carter enmendó la legislación para garantizar la independencia del Cuerpo de Paz.

El Cuerpo de Paz, a pesar de actuar sólo en “países amigos” de Estados Unidos, se ha mantenido desde sus orígenes visiblemente al margen de las Embajadas y las actividades diplomáticas, y las misiones de la AID ha sido su principal cobertura de sus actividades. Su dedicación a actividades de desarrollo —que se desea exprese la buena voluntad de Estados Unidos hacia los países más pobres— no ha impedido, sin embargo, que sean frecuentemente percibidos como un agente de penetración política y cultural, y por ello no ha estado al margen de actitudes y sentimientos nacionalistas y antiestadounidenses.

El Eximbank (*Export-Import Bank*) fue creado en 1934 con el objeto de financiar y promover las exportaciones de Estados Unidos. Su creación fue el resultado de las políticas del *New Deal*, y tras la II Guerra Mundial se orientó a la reconstrucción de Europa y Asia. En 1953 el presidente Eisenhower intentó liquidar esta institución, argumentando que no era necesaria en una economía de mercado, pero el Congreso lo mantuvo operativo.

El Eximbank no es una agencia de desarrollo, pero el gobierno de Estados Unidos ha facilitado el acceso a sus recursos dentro de programas de asistencia más amplios, y a menudo financia exportaciones incluidas dentro de programas de ayuda de la AID, del Banco Mundial o del BID. El Eximbank proporciona garantías y seguros de crédito a los exportadores norteamericanos a países en desarrollo considerados “de alto riesgo”, así como créditos a corporaciones o a países en desarrollo para realizar compras en Estados Unidos.

La Corporación de Inversiones Privadas en el Exterior (*Overseas Private Investment Corporation* u OPIC) fue establecida por mandato del Congreso en 1969, comenzando a operar en 1971. La OPIC no es una agencia de desarrollo en sentido estricto, y responde en mayor medida al modelo de las corporaciones financieras de desarrollo de otros países donantes. Proporciona garantías y seguros a las inversiones norteamericanas en países en desarrollo y en países en transición, que a su vez sean generadoras de exportaciones desde Estados Unidos, contra riesgos de expropiación, conmoción interna, inconvertibilidad de las monedas y una larga serie de supuestos. En 1994 la OPIC garantizó inversiones por valor de 3.700 millones de dólares en 37 países en desarrollo.

e) *La ayuda canalizada por las Organizaciones Privadas de Voluntarios (OPV)*

Las organizaciones privadas de voluntarios (OPV) —nombre usualmente utilizado en Estados Unidos para las organizaciones no gubernamentales u ONG— han desarrollado desde los años cuarenta programas de ayuda externa con financiación del Gobierno Federal. Tras la II Guerra Mundial, la Administración empezó a realizar donaciones de material militar sobrante a las OPV, y a financiar sus embarques a los países receptores. En 1954 la PL-480 autorizó la distribución de ayuda alimentaria a través de OPV. Aunque las OPV están todavía hoy muy implicadas en la distribución de ayuda alimentaria y de ayuda de emergencia, desde mediados de los años sesenta, con el apoyo financiero de la AID, el énfasis de su acción se fue trasladando al campo del desarrollo.

La AID ha considerado que las OPV son más eficaces para prestar servicios y llevar a cabo “microproyectos” dirigidos específicamente hacia los sectores más pobres. En los años setenta, al popularizarse el enfoque de las “necesidades básicas”, las OPV se convirtieron en un importante canal de distribución de asistencia al desarrollo (DA). En 1970 el Congreso creó la Fundación Interamericana (*Inter American Foundation* o IAF) con el objeto de financiar “iniciativas de auto-ayuda” de grupos de base, ONG y comunidades de América Latina y el Caribe. En 1974 la AID estableció la Oficina de Cooperación Privada y Voluntaria para canalizar la relación con las OPV, con las que, según la AID, se estableció una relación de “complementariedad” (Smillie 1993: 306). En los años ochenta, cuando el interés de la AID se dirigió hacia las reformas macroeconómicas y las políticas de ajuste, las OPV y las ONG fueron a menudo utilizadas para implementar programas compensatorios con el objeto de paliar los costes sociales de dichas políticas (GAO 1995b: 11).

Desde 1977, la AID exige ciertos requisitos a las entidades que deseen registrarse como OPV y recibir fondos gubernamentales: ser de naturaleza privada, recibir contribuciones voluntarias en dinero, en especie o en trabajo —las donaciones a las OPV son deducibles del pago de impuestos según normas fiscales de 1936— y estar implicadas en actividades benéficas o de desarrollo en el exterior, que no sean de carácter religioso, y que coincidan con los objetivos de la Ley de Asistencia Exterior de 1961 o de la PL-480. En 1994 eran 419 OPV norteamericanas y cerca de 500 ONG de países en desarrollo las que se habían registrado en la AID (Smillie 1993: 305-306).

En 1996 el Gobierno Federal otorgó a las OPV más de 1.400 millones de dólares, lo que supone el 30% de los fondos de la AID y el 16% de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) total de Estados Unidos, siendo ésta una de las proporciones más elevadas de los países de la OCDE. Con la Nueva Iniciativa de Asociación (*New Partnership Initiative*, NPI) de 1997 se pretende llevar esta proporción hasta el 40% en torno al año 2000, en el más vasto proceso de “privatización” de la ayuda emprendido por la AID desde sus orígenes (Development Assistance Committee 1998: 2)

Las tres modalidades más importantes de financiación pública de las OPV son la ayuda alimentaria, la ayuda de emergencia y las subvenciones para programas (*Program Grants*). Estas últimas son otorgadas por las oficinas de la AID en los países en desarrollo y tienen carácter plurianual. Hasta julio de 1994, las OPV debían aportar como mínimo un 25% de su coste. Algunas de estas subvenciones se otorgan

a organizaciones "paraguas" que a su vez actúan como financiadoras de organizaciones más pequeñas. En el caso de la ayuda de emergencia, OFDA canaliza hasta un 60% de los fondos a través de OPV de Estados Unidos (Smillie 1993: 310). La financiación directa de ONG de países en desarrollo (*direct-funding*) ha sido una práctica usual de la AID. Ésta ha sido otorgada a través de subvenciones y de fundaciones (*Endowments*), que en algunos casos recientes han sido dotadas mediante canjes (*swaps*) de deuda externa.

Considerando la financiación pública y privada, los recursos en manos de las OPV pasaron de 3.600 millones de dólares en 1982 a 5.200 millones en 1992, con un "pico" de 7.300 millones en 1986. La financiación federal a las OPV se ha incrementado rápidamente, pero los recursos de origen privado han aumentado aún más rápido. (GAO 1995b: 31-35). Una gran parte de los fondos gubernamentales, sin embargo, se concentra en un número reducido de OPV. En 1992 sólo dos ONG, CARE y *Catholic Relief Services* (CRS), recibieron casi un tercio de todas las subvenciones concedidas a las OPV. La concentración de los recursos en algunas ONG cuya actuación respalda la política exterior de Estados Unidos ha abierto un intenso debate respecto a la independencia real de estas organizaciones, su subordinación a objetivos de política exterior y el papel que asumen a menudo como meros subcontratistas de los programas de la AID.

## IX

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABED, George T. (1986), "Israel in the Orbit of America: The Political Economy of a Dependency Relationship", en *Journal of Palestine Studies* nº 61, pp. 38-55
- ADELMAN, Irma y C. T. Morris (1973), *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries*, Stanford: Stanford University Press
- AGUILERA, Gabriel (1988), "The Hidden War: Guatemala's Counterinsurgency Campaign", en Nora Hamilton et al. (eds.), *Crisis in Central America. Regional Dynamics and US policy in the 1980's*, Boulder (CO): Westview Press, pp. 153-171
- AGUILERA, Rafael, Abelardo Morales y Carlos Sojo (1991), *Centroamérica: de Reagan a Bush*, San José: FLACSO
- AGUIRRE, Mariano y Robert Matthews (1989), *Guerras de baja intensidad*, Madrid: Fundamentos
- AID (1975), *Implementation of "New Directions" in Development Assistance: Report to the Committee on International Relations on Implementation of Legislative Reforms in the Foreign Assistance Act of 1973*, Washington: USAID, 22 de julio
- AID (1985), *Blueprint for Development: The Strategic Plan of the Agency for International Development*, Washington: AID, abril
- AID (1987), *A Retrospective of AID's Experience in Strengthening Democratic Institutions in Latin America 1961-1981*, Washington: AID, Buró de Latinoamérica y el Caribe
- AID (1988a), *The Effectiveness and Economic Development Impact of Policy-based Cash Transfers Programs: The Case of Costa Rica*, Washington: AID Evaluation Special Study nº 57, noviembre, documento PN-AAX-210
- AID (1988b), *An Investment in Global Growth: The Administrator's Statement for the Fiscal Year 1989 Congressional Presentation*, Washington: AID, documento PN-AAB-080
- AID (1989), *Effectiveness and Economic Impact of Policy-based Cash Transfer Programs: the Case of Honduras*, Washington: AID, mayo, documento PN-ABC-864 (mimeo)
- AID (1990a), *Promoting Trade and Investment in Constrained Environments: AID Experience in Latin America and the Caribbean*, Washington: AID Evaluation Special Study nº 69, mayo (mimeo)
- AID (1990b), *The Democracy Initiative*, Washington: AID, documento PD-ABG-944
- AID (1991), *Nicaragua: Country Development Strategy 1991-1996*, Washington: AID
- AID (1992), "Strengthening Democracy in Latin America and the Caribbean: US AID's Experience to Date and Plans to the Future", en OECD, *Development and Democracy: Aid Policies in Latin America*, Paris, pp. 55-69

- AID (1994), *Agency's Strategies for Sustainable Development*, Washington: AID, marzo
- AID (1997), *USAID Strategic Plan*, Washington: AID
- ALLISON, Graham y Robert Blackwell (1991), "America's Stake in the Soviet Future", en *Foreign Affairs* nº 70, verano, pp. 77-97
- ARENAL, Celestino del (1993), *Introducción a las relaciones internacionales*, Madrid: Tecnos (3ª edición)
- ARENAL, Celestino del (1993), "El nuevo escenario mundial y la teoría de las relaciones internacionales", en VV AA, *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en Homenaje al profesor Manuel Díez de Velasco*, Madrid: Tecnos pp. 79-99
- ARENAL, Celestino del (1995), "Cambios en la Sociedad Internacional y Organización de las Naciones Unidas", en *Jornadas sobre el Cincuenta Aniversario de las Naciones Unidas*, Colección Escuela Diplomática, nº 2, pp. 7-24
- ARNSON, Cynthia J. (1989), *Crossroads. Congress, the Reagan Administration and Central America*, Nueva York: Pantheon
- ASSMAN, Hugo (ed.) (1980), *El Banco Mundial: un caso de "progresismo conservador"*, San José: DEI
- ATWOOD, Brian (1995), *The Future of Foreign Assistance. Statement of J. Brian Atwood, Administrator, USAID, to the Committee on International Relations, House of Representatives*, Washington: AID, 9 de mayo
- AVANCSO (1988), *La Política de Desarrollo del Estado Guatemalteco 1986-1987*, Guatemala: AVANCSO
- BAGLEY, Bruce M. (1994), "After San Antonio", en William O. Walker III y Bruce M. Bagley (eds.), *Drug Trafficking in the Americas*, New Brunswick (NJ): Transaction Publishers/North-South Center, pp. 61-75
- BALASSA, Bela et al. (1982), *Development Strategies in Semi-industrial Economies*, Baltimore: John Hopkins University Press/Banco Mundial
- BALDWIN, David A. (1966), *Foreign Aid and American Foreign Policy: A Documentary Analysis*, Nueva York: Praeger
- BALL, Georges W. and Douglas B. Ball (1992), *The passionate attachment: America's involvement with Israel, 1947 to the present*, Nueva York: Norton
- Banco Mundial (1990), *Informe sobre el Desarrollo Mundial: la pobreza*, Washington: Banco Mundial
- Banco Mundial (1993), *Poverty Reduction Handbook*, Washington: Banco Mundial
- BANDOW, Doug (1992), "Economic and Military Aid", en Peter J. Schraeder (ed.), *Intervention in the 1990's. US Foreign Policy in the Third World*, Boulder (CO): Lynne Rienner, pp. 75-96
- BANDOW, Doug (1996), "Kill 'Foreign Assistance' for American Companies", Washington, The Cato Institute, 24 de octubre (mimeo)
- BARBÉ, Esther (1995), *Relaciones Internacionales*, Madrid: Tecnos
- BARRACLOUGH, Solon et al. (1988), *Nicaragua: desarrollo y supervivencia*, Madrid: IEPALA/CIP
- BARRY, Tom (1987), *Roots of Rebellion. Land and Hunger in Central America*, Boston (MA): South End Press
- BARRY, Tom y Debra Preusch (1988), *The Soft War. The uses and abuses of US Economic Aid in Central America*, Nueva York: Grove Press
- BARRY, Tom, Deb Preusch y Beth Sims (s.f.), *Los humanitarios de la nueva derecha*, Albuquerque (NM): Resource Center

- BAUER, Peter T. (1959), *United States Aid and Indian Economic Development*, Washington: American Enterprise Association
- BAUER, Peter T. (1982), *Equality, the Third World and Economic Delusion*, Londres: Weidenfeld & Nicolson
- BAUER, Peter T. (1983) [1972], *Crítica de la teoría del desarrollo*, Barcelona: Orbis
- BELLO, Walden, con Shea Cunningham y Bill Rau (1994), *Dark Victory: The United States, Structural Adjustment and Global Poverty*, Londres: Pluto/Transnational Institute
- BERMUDEZ, Lilia (1989), *La guerra de baja intensidad. Reagan contra Centroamérica*, México: Siglo XXI (2ª edición).
- BERZOSA, Carlos (1991), "1949-1989: cuarenta años de cooperación al desarrollo", en *Pensamiento Iberoamericano* nº 19, enero-junio, pp. 363-371
- BIRD, Graham (1995), *IMF Lending to Developing Countries*, Londres: Overseas Development Institute/Routledge
- BISSELL, Richard E. (1989), "Back to the drafting table: Has AID Outgrown the Foreign Assistance Act-Again", en *Foreign Service Journal*, febrero, pp. 34-38
- BITAR, Sergio y Carlos J. Moneta (1984), *Política económica de Estados Unidos en América Latina. Documentos de la Administración Reagan*, Buenos Aires: GEL
- BOVARD, James (1996), *The Continuing Failure of Foreign Aid*, Washington: Cato Institute, Policy Analysis nº 65, 31 de enero
- BOYCE, James K. (ed.) (1996), *Economic Policy for Building Peace: The Lessons of El Salvador*, Boulder (CO): Lynne Rienner
- BREMER-FOX, Jennifer, Elizabeth Cole, William Irelan y Phillip Rourke (1985), *A Review of AID's Experience in Private Sector Development*, Washington: USAID Evaluation Report nº 14
- BREMER-FOX, Jennifer y Laura Bailey (1989), *Development Impact of U.S. Program Food Assistance: Evidence From the AID Evaluation Literature*, Washington: AID, agosto
- BRITAN, Gerald M. (1987), *Strategies for Development: Lessons from AID's First 25 Years*, Washington: AID, agosto, (mimeo), documento PN-AAB-846
- BROWN, Bartram S. (1992), *The United States and the Politization of the World Bank, Issues of International Law and Policy*, Londres: Kegan Paul International
- BURNS, William J. (1985), *Egypt and the Politics of US Economic Aid*, Albany: State University of New York Press
- BUSTELO, Pablo (1998), *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*, Madrid, Síntesis.
- CALLISON, Stuart C. (1973), *Economic, Social, and Political Effects of Land-to-the-Tiller Program in South Vietnam*, Madison (WI): Wisconsin University Press
- CARLUCCI, Frank C. (1983), *Commission on Security and Economic Assistance: Report to the Secretary of State (Carlucci Report)*, Washington: Departamento de Estado, noviembre
- CAROTHERS, Thomas (1994a), "El resurgimiento de la ayuda de Estados Unidos para el Desarrollo Político en América Latina", en *Síntesis* nº 21, julio-diciembre, pp. 169-18
- CAROTHERS, Thomas (1994b), "The NED at 10", en *Foreign Policy* nº 95, verano, pp. 123-138
- CASTRO, Carlos y Mauricio González (1992), *Costa Rica en el umbral de los años noventa: deterioro y auge de lo social en el marco del ajuste*, San José: CEPAS
- Cato Institute (1996), *The Handbook for Congress*, Washington: Cato

- CHENERY, Hollis B. (1962), "Objectives and Criteria for Foreign Assistance", en Robert A. Goldwin (ed.), *Why Foreign Aid?*, Chicago: Rand McNally y Co., pp. 36-45
- CHENERY, Hollis B. et al. (1974), *Redistribution with Growth*, Londres: Oxford University Press
- CHENERY, Hollis B. y Alan M. Strout (1966), "Foreign Assistance and Economic Development", en *The American Economic Review* vol. LVI, septiembre, pp. 680-733
- CHILDERS, Erskine y Brian Urquart (1994), "Renewing the United Nations System", en *Development Dialogue* 94(2)
- CLARKE, Duncan L. (1997), "US security aid to Egypt and Israel: politically untouchable?", en *Middle East Journal*, 51:2, pp. 200-214.
- COATSWORTH, John H. (1994), *Central America and the United States. The Clients and the Colossus*, Nueva York: Twayne Publishers
- COHEN, Marc J. (1988), *"Food for War" in Southeast Asia: US Food Aid Policy, 1974-1987*, Madison (WI): Center for Southeast Asian Studies, University of Wisconsin
- COHEN, Marc J. (1994), "United States of America", en Judith Randel y Tony German (eds.), *The Reality of Aid 94*, Londres: Actionaid/Eurostep/ICVA, pp. 122-127
- COHEN, Marc J. (1995), "United States", en Judith Randel y Tony German (eds.), *The Reality of Aid 95*, Londres: Actionaid/Eurostep/ICVA, pp. 96-98
- COHEN, Marc J. (1996), "United States", en Judith Randel y Tony German (eds.), *The Reality of Aid 1996*, Londres: Earthscan, pp. 193-201
- COLCLOUGH, Christopher (1994), "Estructuralismo y neoliberalismo: una introducción", en Christopher Colclough y James Manor (comps.), *¿Estados o mercados? El neoliberalismo y el debate sobre las políticas de desarrollo*, México: Fondo de Cultura Económica, pp. 11-44
- Comisión Kissinger (1984), *Informe de la Comisión Nacional Bipartita sobre Centroamérica (Informe Kissinger)*, México: Diana
- Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes (1989), *Report of the Task Force on Foreign Assistance to the Committee of Foreign Affairs, US House of Representatives (Hamilton Report)*, Washington: Government Printing Office, febrero, documento PN-ABB-596
- Congressional Research Service (CRS) (1973), *Reorganization of United States Development Aid: A Comparison and Summary of Some Official and Unofficial Proposals*, Washington. CRS, mayo
- Congressional Research Service (CRS) (1989), *The Private Enterprise Initiative of the Agency for International Development*, Washington: CRS, septiembre
- CONROY, Michael E., Douglas L. Murray y Peter M. Rosset (1996), *A Cautionary Tale: US Development Policy in Central America*, Boulder (CO): Lynne Rienner
- CONTEH-MORGAN, Earl (1990), *American Foreign Aid and Global Power Projection: The Geopolitics of Resource Allocation*. Darmouth: Aldershot
- CORNAGO, Noé (1998), "Desarrollo, Subdesarrollo y Postdesarrollo: un análisis crítico del debate contemporáneo", en VV AA, *Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz*, Madrid: Tecnos/Universidad del País Vasco, 1998, pp. 39-88
- CORNIA, Giovanni Andrea, Richard Jolly y Frances Stewart (eds.) (1987), *Adjustment with Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*, Oxford: UNICEF/Oxford University Press
- COWAN, Tyler (1985). "The Marshall Plan: Myths and Realities", en Doug Bandow (ed.), *U.S. Aid to the Developing World: A Free Market Agenda*, Washington: Heritage Foundation, pp. 61-74

- COX, Robert W. (1995), "Critical Political Economy", en Björn Hettne (ed.), *International Political Economy. Understanding Global Disorder*, Londres: Zed books, pp. 31-45
- COX, Robert W. (1996a) [1981], "Social forces, states, and world orders: beyond international relations theory", en Robert W. Cox y Timothy Sinclair (1996), *Approaches to World Order*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 85-123
- COX, Robert W. (1996b) [1992], "Multilateralism and World Order", en Robert W. Cox y Timothy Sinclair, *Approaches to World Order*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 494-523
- CRAIG, Robert V. (1975), *United States Economic Assistance to South Vietnam*, Washington: USAID, 31 de diciembre (3 vol.)
- CUENCA, Breny (1992), *El poder intangible. La AID y el Estado Salvadoreño en los años ochenta*, Managua: CRIES/PREIS
- CURTI, Merle y Kendall Birr (1954), *Prelude to Point Four: American Technical Missions Overseas 1838-1938*, Madison (WI): University of Wisconsin Press
- DACY, Douglas C. (1986), *Foreign Aid, War, and Economic Development: South Vietnam, 1955-1975*, Cambridge (Mass): Cambridge University Press
- DABÈNE, Olivier (1989), "L'assistance américaine a l'Amérique Centrale (1979-1989): pourquoi et pour quoi?", en *La Documentation Française. Problèmes d'Amérique Latine* nº 91, 1989, pp. 115-137
- DANAHER, Kevin et al. (1987), *Help or Hindrance? United States Aid in Central America*, San Francisco: Institute for Food and Development Policy, junio
- DANBY, Colin (1989), *Stabilization and Transformation. Bilateral US Economic AID in Central America*, S.I: PACCA, marzo
- Departamento de Estado (1986), *The US and Central America: Implementing the National Bipartisan Commission Report*, Washington: Departamento de Estado, agosto
- Development Assistance Committee (DAC) (1995), *Development Co-operation Review Series no. 8. United States*, París: OCDE
- Development Assistance Committee (DAC) (1998), *Development Co-operation Review of United States*, París: OCDE
- EASTERLY, William (1997), *The Ghost of Financing Gap. How the Harrod-Domar Growth Model Still Haunts Development Economics*, Washington: Banco Mundial, julio
- EBERSTADT, Nicholas (1988), *Foreign Aid and American Purpose*, Washington: American Enterprise Institute
- ENRÍQUEZ, Laura et alii (1991), *Nicaragua: reconciliation Awaiting Recovery. Politics, the Economy and US Aid under the Chamorro Government*, Washington: WOLA, abril
- ESCOTO, Jorge y Manfredo Marroquín (1992), *La AID en Guatemala. Poder y sector empresarial*, Managua: CRIES / AVANCSO
- FRIEDMAN, Milton (1995) [1958], *Foreign Economic Aid: Means and Objectives*. Stanford (CA): Hoover Institution on War, Revolution and Peace (Reimpreso de *Yale Review* nº 47, 1958)
- FÜRST, Edgard (1989), "Costa Rica 1982-1987: ¿Una aplicación heterodoxa 'sui generis' de políticas de ajuste estructural? en Mats Lundahl y Wim Pelupessy (eds.), *Crisis económica en Centroamérica y el Caribe*, San José: DEL, pp. 179-204
- GADDIS, John L. (1989), *Estrategias de la contención. Una evaluación crítica de la política de seguridad norteamericana de postguerra*, Buenos Aires: GEL
- GALDI, Theodor W. (1988), *Development Assistance Policy: A Historical Overview*. Washington: Congressional Research Service (CRS), report No. 88-285 F, 6 de abril



- GALLARDO, Maria Eugenia (1988), *La Iniciativa para la Cuenca del Caribe: Su impacto en Centroamérica*, San José: FLACSO
- GAO (1985), *Providing Effective Economic Assistance to El Salvador and Honduras: A Formidable Task*, Washington: General Accounting Office (GAO-NSIAD-85-82), julio
- GAO (1986a), *U.S. use of conditions to achieve economic reforms*, Washington: General Accounting Office (GAO-NSIAD-86-157), agosto
- GAO (1986b), *Caribbean Basin Initiative: Legislative and Agency Actions Relating to The CBI*, Washington: General Accounting Office (GAO-NSIAD-87-58FS), diciembre
- GAO (1988a), *Foreign Aid: Improving the Impact and Control of Economic Support Funds*, Washington: General Accounting Office (GAO-NSIAD-88-182), junio
- GAO (1988b), *Foreign Aid: Problems and Issues affecting Economic Assistance*, Washington: General Accounting Office, octubre
- GAO (1989), *Central America. Impact of US Assistance in the 1980s*, Washington: General Accounting Office (GAO-NSIAD-89-170), julio
- GAO (1992a), *Foreign Assistance: A Profile of the Agency for International Development*, Washington: General Accounting Office (GAO-NSIAD-92-148), abril
- GAO (1992b), *Aid to Nicaragua: US Assistance Supports Economic and Social Development*, Washington: General Accounting Office (GAO-NSIAD-92-203), agosto
- GAO (1992d), *Foreign Economic Assistance Issues*, Washington: General Accounting Office/Office of the Comptroller General (GAO-OCG-93-25TR), diciembre
- GAO (1993), *Food Aid: Management Improvements are Needed to Achieve Program Objectives.*, Washington: General Accounting Office (GAO-NSIAD-93-168), julio
- GAO (1994), *Private Voluntary Organizations Role in Distributing Food Aid*, Washington: General Accounting Office (GAO-NSIAD-95-35), noviembre
- GAO (1995a), *Food Aid: Competing Goals and Requirements Hinder Title I Program Results*, Washington: General Accounting Office (GAO-GGD-95-68), febrero
- GAO (1995b), *Foreign Assistance: Private Voluntary Organizations: Contributions and Limitations*, Washington: General Accounting Office (GAO-NSIAD-96-34), diciembre
- GAO (1995c), *Actions Taken to Improve Food Aid Management*, Washington: General Accounting Office (GAO-NSIAD-95-74), marzo
- GARFINKLE, Adam (1996), "U.S.-Israeli Relations after the Cold War", en *Orbis*, otoño, pp. 557-575
- GARST, Rachel (1990a), *La ayuda alimentaria de los Estados Unidos a Costa Rica*, San José. CEPAS, agosto
- GARST, Rachel (1990b), *PL-480 Título I. Ayuda alimentaria, guerra y ajuste estructural en El Salvador*, San Salvador/Albuquerque (NM): CINAS/Resource Center, noviembre
- GARST, Rachel (1992a), *¿Trigo a cambio de qué?. El Programa PL-480 Título I en Guatemala*. Guatemala: FLACSO
- GARST, Rachel (1992b), *La ayuda alimentaria al istmo centroamericano*, Panamá: CADESCA, junio
- GARST, Rachel y Tom Barry (1990), *Feeding the crisis: US Food Aid and Farm Policy in Central America*, Nebraska: University of Nebraska Press
- GHAI, Daram (1991), *The IMF and the South. The social impact of crisis and adjustment*, Londres: Zed Books/UNRISD 1991
- GILPIN, Robert (1990), *La economía política de las relaciones internacionales*, Buenos Aires: GEL

- GRANT, James P. (1973), *Growth from Below: A people Oriented Development Strategy*, Washington: Overseas Development Council (ODC), Development Paper nº 16
- GRIFFIN, Keith (1991), "Foreign Aid after the Cold War", en *Development and Change*, vol. XXII, pp. 645-685
- GRIFFITH-JONES, Stephany (1979), "The Alliance for Progress: An Attempt of Interpretation", en *Development and Change* 10 (3), julio
- GRIFFITH-JONES, Stephany (1988), "La condicionalidad cruzada o la expansión del ajuste obligatorio", en *Pensamiento Iberoamericano* nº 13, enero-junio, pp. 67-90
- GRIFFITH-JONES, Stephany y Hans W. Singer (1994), *New patterns of Macroeconomic Governance*, Nueva York: PNUD, Human Development Report Occasional Paper nº 10
- GUESS, George M. (1987), *The Politics of United States Foreign Aid*, Nueva York: St. Martin's Press
- HAGGARD, Stephan y Robert R. Kaufman (eds.) (1992), *The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, Princeton: Princeton University Press
- HALLIDAY, Fred (1987), *La Doctrina Reagan y el Tercer Mundo*, Madrid: CIP/TNI
- HAMILTON, Lee (1989), "Foreign Assistance: Which Direction Now?", en *Foreign Service Journal*, febrero
- HANCOCK, Graham (1989), *Lords of Poverty. The power, prestige and corruption of the international aid business*, Nueva York: The Atlantic Monthly Press
- HANDOUSSA, Heba (1990), "US Aid to Egypt. A Critical Review", en Ibrahim M. Oweiss, *The Political Economy of Contemporary Egypt*, Washington: Georgetown University, Center for Contemporary Arab Studies
- HAYTER, Teresa (1971), *Aid as Imperialism*, Londres: Penguin
- HELLINGER, Stephen, Douglas Hellinger y Fred M. O'Regan (1988), *Aid for Just Development: Report on the Future of Development Assistance*, Boulder (CO): Lynne Rienner
- HERNÁNDEZ, Alcides (1987), *El neoliberalismo en Honduras*, Tegucigalpa: Guaymuras (2ª edición)
- HERRING, George C. (1986), *America's Longest War: The United States and Vietnam, 1950-1975*, Nueva York: Alfred A. Knopf (2ª edición)
- HETTNE, Björn (1995a), *Development Theory and the Three Worlds: Towards an International Political Economy of Development*, Harlow: Longman (2ª edición)
- HETTNE, Björn (ed.) (1995b), *International political Economy: Understanding Global Disorder*, Londres: Zed books
- HEWITT, Adrian (ed.) (1994), *Crisis or Transition in Foreign Aid*, Londres: Overseas Development Institute/Overseas Development Council
- HIPPLER, Jochem (1995), "Democratization in the Third World after the End of the Cold War", en Jochem Hippler (ed.), *The Democratization of Disempowerment, The Problem of Democracy in the Third World*, Londres: Pluto Press/Transnational Institute, pp. 1-31
- HOGAN, Michael (1987), *The Marshall Plan: America, Britain, and the Reconstruction of Western Europe, 1947-1952*, Cambridge: Cambridge University Press
- HOLSTI, Kalevi J. (1995), *International Politics. A Framework for Analysis*, Englewood Cliffs (NJ): Prentice Hall (7ª edición)
- HOOGVELT, Ankie (1997), *Globalisation and the Postcolonial World. The New Political Economy of Development*, Londres: Macmillan
- HOOK, Steven W. (1995), *National Interest and Foreign Aid*, Boulder (CO): Lynne Rienner

- HOOK, Steven W. y Robert F. Zimmerman (1996), "The Assault on US Foreign Aid", en Steven W. Hook (ed.), *Foreign Aid toward the millennium*, Boulder (CO): Lynne Rienner, pp. 57-73
- HOSELITZ, Bert y Myron Weiner (1961), "Economic Aid and Political Stability", en *Dissent* 8, primavera, pp. 172-184
- HUNTINGTON, Samuel P. (1971a), "Foreign Aid for What and Whom, I", en *Foreign Policy* nº 1, invierno, pp. 161-189
- HUNTINGTON, Samuel P. (1971b), "Does Foreign Aid have a Future?", en *Foreign Policy* nº 2, primavera, pp. 114-134
- ICADIS (1988), "La contrainsurgencia rural en Guatemala", en VV AA, *Centroamérica. La guerra de baja intensidad*, San José: CRIES/DEI (2ª edición), pp. 51-68
- INSEH (1988), "Honduras en la contrainsurgencia regional", en VV AA, *Centroamérica. la guerra de baja intensidad*, San José: CRIES/DEI (2ª edición)
- KARL, Terry (1988), "Exporting Democracy: the Unanticipated Effects of US Electoral Policy in El Salvador", en Nora Hamilton et al. (eds.), *Crisis in Central America. Regional Dynamics and US Policy in the 1980's*, Boulder (CO): Westview Press, pp. 173-192
- KILLICK, Tony (1995), *IMF Programmes in Developing Countries. Design and Impact*, Londres: Overseas Development Institute/Routledge
- KINDLEBERGER, Charles (1987), *Marshall Plan Days*, Winchester (Mass.): Allen & Unwin
- KINGSBURY, David (1994), *Compensatory Social Programs and Structural Adjustment: A Review of Experience*, Washington: USAID Evaluation Report nº 72, mayo
- KRASNER, Stephen D. (ed.) (1983), *International Regimes*, Nueva York: Cornell University Press
- KRASNER, Stephen D. (1989), *Conflicto estructural: el tercer mundo contra el liberalismo global*, Buenos Aires: GEL
- LAFAY, Jean-Dominique y Jacques Lecaillon (1994), *The Political Dimension of Economic Adjustment*, París: OECD
- LAFEBER, Walter (1989), *Revoluciones inevitables. La política de Estados Unidos en Centroamérica*, San Salvador: UCA
- LAKE, Anthony (1993), *From Containment to Enlargement. Remarks of the Assistant to the President for National Security Affairs at the School of Advanced International Studies, The John Hopkins University*, Washington: USIS (mimeo), 21 de septiembre
- LAL, Deepak (1983), *The poverty of "Development Economics"*, Londres: Economic Affairs Institute
- LANCASTER, Carol (1997), "United States", en Tony German y Judith Randel (eds.), *The Reality of Aid 1997-98*, Londres: Earthscan, pp. 153-159
- LAVY, Victor y Eliezer Sheffer (1991), *Foreign Aid and Economic Development in the Middle East: Egypt, Syria and Jordan*, Nueva York: Praeger
- LEACH, Jim et al. (1985), *Bankrolling Failure: United States Policy in El Salvador and the urgent need for reform: A Report to the Arms Control and Foreign Policy Caucus*, Washington: US Congress, febrero
- LEOGRANDE, William (1991), "After the Battle of San Salvador", en Kenneth M. Coleman y George C. Herring (eds.), *Understanding the Central American Crisis. Sources of Conflict, US Policy and Options for Peace*, Wilmington (DE): SR Books, pp. 111-138
- LEVINSON, Jerome y Juan de Onís (1972), *La alianza extraviada. Un informe crítico sobre la Alianza para el Progreso*, México: Fondo de Cultura Económica

- LEWIS, John P. (1993), *Pro-poor Aid Conditionality*, Washington: Overseas Development Council (ODC), Policy Essay nº 8
- LISKA, George (1960), *The New Statecraft: Foreign Aid in American Foreign Policy*, Chicago: University of Chicago Press
- LITTLE, Ian M. D. (1982), *Economic Development. Theory, Policy and International Relations*, Nueva York: Basic books
- LUMSDAINE, David H. (1993), *Moral vision and International Politics: The Foreign Aid Regime 1949-1989*, Princeton: Princeton University Press
- MANDELBAUM, Michael (1996), "Foreign Policy as Social Work", en *Foreign Affairs* nº 75, enero-febrero, pp. 16-32
- MARK, Clyde R. (1993), *Israel: US Foreign Assistance*, Washington: Congressional Research Service (CRS), 23 de marzo
- MASON, Edward S. (1964), *Foreign Aid and Foreign Policy*, Nueva York: Council on Foreign Relations/Harper & Row
- MASON, Edward S. y Robert E. Asher (1973), *The World Bank since Bretton Woods*, Washington: The Brookings Institution
- MCCALL, Richard L. (1988), "La Alianza para el Progreso: Una evaluación", en William Ascher y Ann Hubbard (eds.), *Recuperación y Desarrollo de Centroamérica*, Durham/San José: Duke University, pp. 347-360
- MCGUIRE, Mark F. y Vernon W. Ruttan (1990), "Lost Directions: US Foreign Assistance Policy since New Directions", en *Journal of Developing Areas*, vol. 24, nº 2, enero, pp. 127-180
- MCNAMARA, Robert S. (1973), *Cien países, dos mil millones de seres: la dimensión del desarrollo*, Madrid: Tecnos/Banco Mundial
- MEE, Charles (1984), *The Marshall Plan: The Launching of the Pax Americana*, Nueva York: Simon and Schuster, 1984
- MEIER, Gerald M. y Dudley Seers (eds.) (1986), *Pioneros del desarrollo*, Madrid: Tecnos/Banco Mundial
- MIKESELL, Raymond F., (1968), *The Economics of Foreign Aid*, Londres: Weidenfeld and Nicolson
- MILLIKAN, Max F. y Walter W. Rostow (1957), *A Proposal: Key to an Effective Foreign Policy*, Nueva York: Harper & Bros.
- MILLIKAN, Max F. (1962), "The Political Case for Economic Development Aid", en Robert A. Goldwin, (ed.), *Why Foreign Aid?* Chicago: Rand McNally, pp. 90-108
- MIT Center for International Studies (CENIS) (1957), *The Objectives of US Economic Assistance Programs*, Washington: MIT
- MONTGOMERY, John D. (1962), *The Politics of Foreign Aid: American Experience in Southeast Asia*, Nueva York: Praeger
- MORALES, Abelardo (1988), "El Estado paralelo de la AID en Costa Rica", en *Aportes*, julio, pp. 7-10
- MORALES, Abelardo (1995), *Oficios de Paz y posguerra en Centroamérica*, San José: FLACSO
- MORGENTHAU, Hans (1962), "A Political Theory of Foreign Aid", en *The American Political Science Review*, vol. LVI, nº 2, junio, pp. 301-309
- MOSLEY, Paul, Jane Harrigan y John Tøye (1995), *Aid and Power. The World Bank & Policy-based Lending*, Londres: Routledge, 2 vol. (2ª edición)
- MULDER, Christian (1992), *The Macroeconomic Effects of Counterpart Funds and the Underlying Foreign Aid*, Washington: FMI, Working Paper WP/92/47
- MURRAY, Kevin et al. (1994), *Rescuing Reconstruction. The Debate on Post-War economic Recovery in El Salvador*, Cambridge (MA): Hemisphere Initiatives, mayo

- NELSON, Mary C. (comp.) (1993), *AID Historical Collection*, Washington: AID Development Information Center, noviembre (mimeo)
- NELSON, Joan M. y Stephanie J. Eglinton (1992), *Encouraging Democracy: What Role for Conditioned Aid?*, Washington: Overseas Development Council, Policy Essay nº 4
- NOWELLS, Larry Q. (1987), *Economic Security Assistance as a Tool of American Foreign Policy*, Washington: National War College
- NOWELLS, Larry Q. (1988), *An Overview of the Economic Support Fund*, Washington: Congressional Research Service (CRS), informe nº 85-93-F, 24 de abril
- NOWELLS, Larry Q. (1992), *Foreign Assistance and Congressional Debate: International Challenges, Domestic Concerns, Decisions Referred*, Washington: Congressional Research Service (CRS), informe nº 92-371-F, 17 de abril
- NOYES, James H. (1997), "Does Washington Really Support Israel?", en *Foreign Policy*, 106, p. 144-160
- Office of the Coordinator of U.S. Assistance to the NIS (1997), *U.S. Government Assistance to and Cooperative Activities with the New Independent States of the Former Soviet Union*, Washington: Government Printing Office, enero
- Oficina del Vicepresidente de Estados Unidos (1993), *Agency for International Development. Accompanying Report of the National Performance Review (NPR)*, Washington: NPR, septiembre
- OIT (1977), *The Basic Needs Approach to Development*, Ginebra: International Labour Organization
- PAINTER, James (1989), *Guatemala: False Hope, False Freedom. The Rich, the Poor and the Christian Democrats*, Londres: CIIR/LAB
- PALOMARES, Gustavo (1993), "La política exterior de las últimas administraciones republicanas de los EE UU con Centroamérica", en Marta Casaus y Rolando Castillo (eds.), *Centroamérica. Balance de la década de los ochenta. Una perspectiva regional*, Madrid: CEDEAL, pp. 89-124
- PALOMARES, Gustavo (1994a), *La era Kennedy*, Madrid: Historia 16, Cuadernos del Mundo Actual nº 46
- PALOMARES, Gustavo (1994b), *La era Reagan*, Madrid: Historia 16, Cuadernos del Mundo Actual nº 73
- PASTOR, Robert (1980), *Congress and the politics of U.S. foreign aid 1929-1976*, Berkeley: University of California Press
- PAUKER, G.J.; S.L. Canby, A.R. Johnson y W. B. Quandt (1973), *In Search of Self-Reliance: US Security Assistance to the Third World under the Nixon Doctrine*, Santa Monica (CA): RAND Corporation, junio
- PEARCE, Jenny (1982), *Under the Eagle. US Intervention in Central America and the Caribbean*, Londres: Latin America Bureau (2ª edición)
- PEARSON, Lester B. (1969), *Partners in Development. Report of the Commission on International Development*, Nueva York: Praeger
- PERL, Raphael F. (1994), "US-andean Drug Policy", en William O. Walker III y Bruce M. Bagley (eds.), *Drug Trafficking in the Americas*, New Brunswick (NJ): Transaction Publishers/North-South Center, pp. 23-41
- PINO, Hugo Noé (1990), "El ajuste estructural en Honduras", en *Boletín CEDOH* nº 45, mayo
- PORTER, D. (1990), *U.S. Economic Foreign Aid. A Case Study of the United States Agency for International Development*, Nueva York: Garland Publishing
- PORTILLO, Luis (1987), *¿Alimentos para la Paz? La "ayuda" de Estados Unidos*, Madrid: IEPALA

- PROSTERMAN, Roy L. y Jeffrey M. Riedinger (1987), *Land Reform and Democratic Development*, Baltimore (Mass): John Hopkins University Press
- "Reassessing Foreign Aid. Should the US keep cutting back on aid?", *Congressional Quarterly Research*, vol. 26, nº 36, 27 de septiembre de 1996
- RIDDELL, Roger C. (1987), *Foreign Aid Reconsidered*, Londres: Overseas Development Institute (ODI)/The John Hopkins University Press
- ROJAS, Francisco (1990a), *Política exterior de la Administración Arias Sánchez, 1986-1990*, San José: FLACSO, marzo
- ROJAS, Francisco (1990b), *Costa Rica: política exterior y crisis centroamericana*. Heredia: Universidad Nacional, mayo
- ROJAS, Francisco y Luis Guillermo Solís (1988), *¿Súbditos o aliados? La política exterior de Estados Unidos y Centroamérica*, San José: FLACSO/Porvenir
- RONDINELLI, Dennis (1987), *Development Administration and US Foreign Aid Policy*, Boulder (CO): Lynne Rienner
- RONDINELLI, Dennis (1989), "Reforming U.S. Foreign Aid Policy: Political Constraints on Development Assistance", en *Policy Studies Journal*, vol. 18, Nº 1, invierno, pp. 67-85
- ROSA, Herman (1993), *AID y las transformaciones globales en El Salvador*, Managua: CRIES
- ROSENSTEIN-RODAN, Paul N. (1957), *Notes on the Theory of the "Big-Push"*, Washington: MIT Center for International Studies (CENIS)
- ROSENSTEIN-RODAN, Paul N. (1961), "International Aid for Underdeveloped Countries", en *Review of Economics and Statistics* 43
- ROSTOW, Walt W. (1960), *The Stages of Economic Growth. A non-Communist Manifesto*, Cambridge: Cambridge University Press
- ROSTOW, Walt W. (1985), *Eisenhower, Kennedy and Foreign Aid*, Austin (TX): University of Texas Press
- ROSTOW, Walt W. (1986), "Desarrollo: la economía política del periodo largo marshalliano", en Gerald M. Meier y Dudley Seers (eds.), *Pioneros del desarrollo*, Madrid: Tecnos/Banco Mundial, pp. 231-262
- RUTTAN, Vernon W. (1996), *United States Development Assistance Policy. The Domestic Politics of Foreign Economic Aid*, Baltimore: John Hopkins University Press
- RUTTAN, Vernon W. y Kimberly A. Zeuli (1996), *Assisting the Former Soviet Empire: An Example of the Foreign Aid Crisis*, St. Paul (Minn.): Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Minnesota, Staff Paper P96-01, enero
- SALDOMANDO, Angel (1992), *El retorno de la AID. El caso de Nicaragua: condicionalidad y reestructuración conservadora*, Managua: CRIES
- SALOMON, Leticia (1994), "La década de la seguridad en Honduras", en Marta Casaus et al. (coords.), *Centroamérica: balance de la década de los 80. Perspectiva por países*, Madrid: CEDEAL, pp. 217-252
- SANAHUJA, José Antonio (1990), "Guatemala: balance de una década", en *África-América Latina. Cuadernos* nº 2, mayo, pp. 67-84
- SANAHUJA, José Antonio (1992), *Los EE.UU. en Centroamérica: ¿Ayuda económica o seguridad nacional?*, Bilbao: Hegoa
- SANAHUJA, José Antonio (1994), *Cambio de rumbo: propuestas para la transformación del FMI y el Banco Mundial*, Madrid: Centro de Investigación para la Paz, informes nº 9
- SANAHUJA, José Antonio (1996), *La ayuda norteamericana en Centroamérica 1980-1992* (Tesis doctoral), Madrid: Universidad Complutense

- SANFORD, Jonathan E. (1982), *US Foreign Policy and Multilateral Development Banks*, Boulder (CO): Westview
- SANFORD, Jonathan E. (1990), *Central America: Major Trends in US Foreign Assistance*, Washington: Congressional Research Service (CRS), Informe 86-88-F, junio
- SCHEMAN, Ronald L. (ed.) (1988), *The Alliance for Progress: A Retrospective*, Nueva York: Praeger
- SCHOULTZ, Lars (1987), *National Security and United States Policy toward Latin America*, Princeton: Princeton University Press
- SCHOULTZ, Lars (1989), "La respuesta de reformas políticas e institucionales a la condicionalidad de la ayuda", en William Ascher y Ann Hubbard (eds.), *Recuperación y Desarrollo de Centroamérica*, Durham/San José: Duke University, pp. 417-460
- SELVAGGIO, Kathleen y Nancy Alexander (1992), *Foreign Aid at the Crossroads*. Washington: Bread for the World Background Paper nº 125, septiembre
- SEWELL, John y Catherine Gwin (1994), "US Foreign Assistance: facing new challenges", en Adrian Hewitt (ed.), *Crisis or Transition in Foreign Aid*, Londres: Overseas Development Institute (ODI)/Overseas Development Council (ODC), pp. 80-87
- SHEPERD, Philip (1988), "Reaganomics' para Honduras: la ayuda norteamericana y la crisis económica hondureña", en Víctor Meza et al., *Honduras-Estados Unidos: subordinación y crisis*, Tegucigalpa: Centro de Documentación de Honduras, pp. 63-111
- SIMS, Beth (1990), *National Endowment for Democracy (NED): A Foreign Policy Branch Gone Awry, A Policy Report*, Washington: Council on Hemispheric Affairs
- SMILLIE, Ian (1993), "United States", en Ian Smillie y Henny Helmich (eds.), *Non-Governmental Organizations and Governments: Stakeholders for Development*. París: OECD, pp. 301-318
- SOJO, Carlos (1991a), *Costa Rica: política exterior y Sandinismo*, San José: FLACSO
- SOJO, Carlos (1991b), *La utopía del estado mínimo. Influencia de la AID en Costa Rica en los años ochenta*, San José: CRIES/CEPAS
- SOJO, Carlos (1992), *La mano visible del mercado. La asistencia de Estados Unidos al sector privado costarricense en la década de los ochenta*, Managua: CRIES
- SOTO, Alvaro de, y Graciana del Castillo (1994), "Obstacles to peacebuilding", en *Foreign Policy* nº 94, primavera, pp. 69-83
- SPANIER, John (1991), *La política exterior norteamericana a partir de la segunda guerra mundial*, Buenos Aires: GEL
- SPIEGEL, Steven L. (1985). *The Other Arab-Israeli Conflict: Making America's Middle East Policy, from Truman to Reagan*, Chicago: University of Chicago Press
- STEWART, Frances (1995), *Adjustment and Poverty. Options and Choices*, Londres: Routledge
- STOGA, Alan J. (1989), "Cuatro años después: la Comisión Nacional Bipartita del Presidente Reagan sobre Centroamérica", en William Ascher y Ann Hubbard (eds.), *Recuperación y Desarrollo de Centroamérica*, San José: Duke University, pp. 397-415
- STREETEN, Paul et al. (1986), *Lo primero es lo primero. Satisfacer las necesidades básicas en los países en desarrollo*, Madrid: Tecnos/Banco Mundial
- STREETEN, Paul (1992), *Global Governance for Human Development*, Nueva York: PNUD, Human Development Report Office Occasional Paper nº 4
- Task Force to Reform the AID and the International Affairs Budget (1993), *Preventive Diplomacy: Revitalizing AID and Foreign Assistance for the Post-Cold War Era (Wharton Report)*, Washington: Department of State, septiembre

- The President's Task Force on Foreign Economic Assistance (1961a), *The Act for International Development: A Program for the Decade of Development: Objectives, Concepts and Proposed Program*, Washington: U.S. Presidency
- The President's Task Force on Foreign Economic Assistance (1961b), *Organization and Functional Statements for the Agency for International Development (Gant Report)*, Washington: U.S. Presidency
- The President's Task Force on International Private Enterprise (1984), *Report to the President*. Washington: Government Printing Office, 2 vol.
- The President's Commission on the Management of AID Programs (The Ferris Commission) (1992), *Report to the President. An Action Plan. A publication prepared by the President's Commission on the Management of AID Programs with the cooperation and support of the Agency for International Development*, Washington: Government Printing Office, diciembre, documento PC-AAA-222
- THRUPP, Lori Ann et al. (1995), *Bitter-Sweet Harvest for Global Supermarkets: The sustainability and Equity of Recent Agroexports Booms in Latin America*, Washington: World Resources Institute
- TIMOSSO, Gerardo (1989), *Centroamérica, deuda externa y ajuste estructural: Las transformaciones económicas de la crisis*, San José: CRIES-DEI
- TORRES-RIVAS, Edelberto (1993), "Democracias de baja intensidad", en Marta Casaus y Rolando Castillo (coords), *Centroamérica, balance de la década de los ochenta. Una perspectiva regional*, Madrid: CEDEAL, pp. 73-88
- TOYE, John (1987), *Dilemmas of Development: Reflections on the Counter-Revolution in Development Theory and Policy*, Oxford: Basil Blackwell
- TUCKER, Stuart K. (1989), "Desentramamiento del comercio: evaluación de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe", en William Ascher y Ann Hubbard (eds.) *Recuperación y desarrollo de Centroamérica*, Durham/San José: Duke University Press, pp. 361-398
- TUCKER, Stuart K. (1992), "Equity and the Environment in the Promotion of Nontraditional Agricultural Exports", en S. Annis et al., *Poverty, Natural Resources and Public Policy in Central America*, Washington: Overseas Development Council, pp. 109-141
- TUCKER, Stuart K. (1993), "United States of America", en Tony German y Judith Randel (eds.), *The Reality of Aid*, Londres: Actionaid/Eurostep/ICVA, pp. 58-60
- TUSSIE, Diana (1995), *The Inter-American Development Bank*, Boulder (CO): Lynne Rienner
- United States Presidency (1984), *Central America Democracy, Peace and Development Initiative Act of 1984: message from the President of the United States*. Washington: US GPO, House document 98-172, 21 de febrero (Microficha CIS 84 H380-8)
- VARGAS, Jorge (1988), "La militarización y la reestructuración nacional de Costa Rica", en VV AA, *Centroamérica: la guerra de baja intensidad*, San José: CRIES/DEI, pp. 119-140
- VONDAL, Patricia J. (1990), *Development Impact of Food Aid*, Washington: AID Program Evaluation Discussion Paper nº 30, junio (mimeo)
- VV AA (1988), *Centroamérica: la Guerra de Baja Intensidad*, San José: CRIES/DEI
- WALKER, William O. (1994), "The Bush Administration Andean Drug Strategy in Historical Perspective", en William O. Walker III y Bruce M. Bagley (eds.), *Drug Trafficking in the Americas*, New Brunswick (NJ): Transaction Publishers, pp. 1-22
- WALLERSTEIN, Mitchel B. (1980), *Food for War-Food for Peace: United States Food Aid in a Global Context*, Cambridge (MASS): The MIT Press



- WALTON, John y Charles Ragin (1990), "Global and national sources of political protest: Third World responses to the debt crisis", en *American Sociological Review* 55, diciembre, pp. 876-890
- WEBER, Cristof Anders (1993), "United States Foreign Assistance to Central America, 1946-89: A Tool of Foreign Policy", en James W. Wilkie y Carlos A. Contreras, *Statistical Abstract of Latin America*, vol. 30, parte 1, Los Angeles (CA): UCLA
- WENGER, Martha (1990), "The Money Tree: US Aid to Israel", en *Middle East Report* mayo-agosto, pp. 12-16
- WEINBAUM, Marvin G. (1996), *Egypt and the Politics of US economic Aid*, Boulder (CO): Westview
- WEISS-FAGEN, Patricia (1980), "US Foreign Policy and Human Rights: The Role of Congress", en Antonio Cassese, *Parliamentarian Control over Foreign Policy*, Germantown (MY): Sijthoff & Noordhoff Publishers, pp. 111-136
- WEXLER, Inmanuel (1983), *The Marshall Plan Revisited: The European Recovery Program in Economic Perspective*, Westport (CN): Greenwood Press
- WHITTINGHAM, Wilfred (1989), "La Iniciativa de los Estados Unidos para la Cuenca del Caribe", en *Revista de la CEPAL* n° 39, Santiago de Chile, diciembre, pp. 77-100
- WIGGINS, Howard (1962), "Foreign Assistance and Political Development", en VV AA, *Development of the Emerging Countries: An Agenda for Research*, Washington: Brookings Institution
- WOLA (1990a), *US Electoral Assistance and Democratic Development: Chile, Nicaragua and Panama*, Washington: Washington Office for Latin America (WOLA), enero
- WOLA (1990b), *Elusive justice. The US Administration of Justice Program in Latin America*, Washington: WOLA, mayo
- WOLA (1992), *US Policy and Property Rights in Nicaragua: Undermining the Search for Consensus*, Washington: Washington Office for Latin America (WOLA), diciembre
- WOLF, Charles (1960), *Foreign Aid: Theory and Practice in Southern Asia*, Princeton: Princeton University Press
- WOOD, Robert E. (1986), *From Marshall Plan to Debt Crisis: Foreign Aid and Development Choices in the World Economy*, Berkeley: University of California Press
- WOODS, Alan (1989), *Development and the National Interest: US economic assistance into the 21st Century. A Report by the Administrator, AID*. Washington: AID, febrero
- ZIMMERMAN, Robert F. (1993), *Dollars, Diplomacy and Dependency. Dilemmas of US Economic Aid*, Boulder (Co): Lynne Rienner
- ZUNES, Stephen (1996), *The Strategic Functions of US Aid to Israel*, San Francisco University (mimeo)
- ZUVEKAS, Clarence (1992), *Costa Rica: The effects of structural adjustment measures on the poor*, Washington: USAID, Staff Working Papers n° 5, junio
- ZUVEKAS, Clarence (1993), *Economic Crisis and Recovery in El Salvador 1978-1992*, Washington: USAID, Staff Working Papers n° 8, junio

## IX

### SIGLAS Y ACRÓNIMOS EMPLEADOS

AID	<i>Agency for International Development</i> , Agencia para el Desarrollo Internacional (también USAID)
AIF	Asociación Internacional de Fomento (Grupo Banco Mundial)
AIPAC	<i>American Israel Public Affairs Committee</i>
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BERD	Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CCC	<i>Commodity Credit Corporation</i> , Corporación de Crédito Mercantil
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas
CIP	<i>Commodity Import Program</i> , Programa de Importación de Mercancías
DA	<i>Development Assistance</i> , Asistencia para el Desarrollo
ECA	<i>Economic Cooperation Administration</i> , Administración para la Cooperación Económica
ESF	<i>Economic Support Funds</i> , Fondos de Apoyo Económico
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMS	<i>Foreign Military Sales</i> , Programa de Ventas Militares al Extranjero
GAO	<i>General Accounting Office</i> , Oficina General de Cuentas
GATT	Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio
GBI	Guerra de Baja Intensidad
GPRA	<i>Government Performance and Results Act</i> , Ley sobre desempeño y resultados del Gobierno
IAF	<i>Inter- American Foundation</i> , Fundación Interamericana
ICC	Iniciativa para la Cuenca del Caribe
IDCA	<i>International Development Cooperation Agency</i> , Agencia para la Cooperación Internacional al Desarrollo
IEP	Iniciativa de la Empresa Privada
ISTC	<i>Institute for Scientific and Technological Cooperation</i> , Instituto para la Cooperación Científica y Técnica
IMET	<i>International Military Education and Training</i> , Formación y Capacitación Militar Internacional
NED	<i>National Endowment for Democracy</i> , Fundación Nacional para la Democracia
NEI	Nuevos Estados Independientes
NPR	<i>National Performance Review</i> , Revisión Nacional de Desempeño
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OECE	Organización Europea de Cooperación Económica
ODC	<i>Overseas Development Council</i> , Consejo del Desarrollo de Ultramar
OFDA	<i>Office for Disaster Assistance</i> , Oficina de Ayuda en Desastres (AID)
ONG	Organización no Gubernamental
OPIC	<i>Overseas Private Investment Corporation</i> , Corporación de Inversiones Privadas en Ultramar
OPV	Organización Privada de Voluntarios
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PAE	Programa de Ajuste Estructural
PECOS	Países de Europa Central y Oriental
SEED	<i>Support for Eastern European Democracies Act</i> , Ley de Apoyo a las Democracias del Este de Europa
TDA	<i>Trade and Development Agency</i> , Agencia de Comercio y Desarrollo
UNRRA	<i>United Nations Relief and Rehabilitation Administration</i> , Administración de Socorros y Rehabilitación de las Naciones Unidas
USAID	<i>United States Agency for International Development</i> , Agencia para el desarrollo Internacional de Estados Unidos
USDA	<i>United States Department of Agriculture</i> , Departamento de Agricultura de Estados Unidos





**E**n este libro se analizan las motivaciones, los instrumentos y los propósitos de la asistencia facilitada a través del Plan Marshall, la "Alianza para el Progreso", entre otros programas de ayuda exterior de Estados Unidos en el periodo 1948-1998, prestando atención a los casos de Vietnam, Israel, Centroamérica y los países del Este. Aunque la ayuda se ha justificado con razones humanitarias y de desarrollo, en la práctica ha respondido a intereses nacionales del donante estrechamente relacionados con la seguridad nacional y el conflicto este-oeste. A pesar de las iniciativas de reforma de la Administración Clinton, la ayuda estadounidense se encuentra en crisis y no ha sido capaz de responder a las nuevas demandas de la posguerra fría.

**José Antonio Sanahuja** es profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense y ha publicado diversos estudios sobre cooperación internacional al desarrollo, relaciones exteriores de la Unión Europea y economía política internacional. Entre sus obras se encuentran *Cambio de rumbo: propuestas para la transformación del FMI y el Banco Mundial* (Madrid, CIP, 1994) e *Integración y desarrollo en Centroamérica: más allá del libre comercio* (coordinador con J. A. Sotillo, Madrid, Los Libros de la Catarata, 1998).



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS  
Y SOCIOLOGÍA

